

RELAZIONE

Sulla proposta di legge denominata: “Nuovo ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle pene e delle altre misure private o limitative della libertà”, che intende sostituire la L. 26/7/1975, n. 354, denominata: “Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della libertà”.

Ottobre 2005

Redazione finale

RELAZIONE	6
Premessa generale.....	6
<i>La distribuzione dell'articolato.....</i>	<i>6</i>
<i>L'articolato come nuovo ordinamento penitenziario, non a modifica, ma in sostituzione della L. 26/7/1975, n. 354.....</i>	<i>7</i>
<i>Le linee di fondo della presente proposta e la esigenza di altri interventi legislativi in connessione</i>	<i>8</i>
Parte prima. Relazione sul Titolo I°	9
Indicazioni generali	9
<i>A. I diritti dei detenuti e degli internati.....</i>	<i>9</i>
<i>B. Il contrasto al sovraffollamento.....</i>	<i>10</i>
<i>C. La garanzia dei diritti: il reclamo al magistrato di sorveglianza</i>	<i>10</i>
<i>D. Il diritto alla salute.....</i>	<i>11</i>
Indicazioni specifiche sulle singole modifiche	12
<i>A. Modifiche al Capo I°</i>	<i>12</i>
<i>B. Modifiche al capo II°</i>	<i>15</i>
<i>C. Modifiche al Capo III°</i>	<i>16</i>
<i>D. Modifiche al capo IV°.....</i>	<i>20</i>
Parte seconda. Relazione sul titolo II°	23
Sezione I. Le modifiche al Capo I° del Titolo II° sulle misure alternative	23
<i>Alcuni principi e finalità generali.....</i>	<i>23</i>
<i>A. L'accesso alle misure alternative nella giurisprudenza costituzionale.....</i>	<i>23</i>
<i>B. Limitazione temporale delle preclusioni alle misure alternative.....</i>	<i>26</i>
<i>C. La liberazione condizionale fuori del sistema delle preclusioni</i>	<i>27</i>
<i>D. Non sono riducibili i livelli di flessibilità.....</i>	<i>28</i>
<i>Interventi specifici sulle misure alternative.....</i>	<i>32</i>
<i>A. Premessa</i>	<i>32</i>
<i>B. Affidamento in prova al servizio sociale</i>	<i>33</i>
<i>C. L'affidamento in prova in situazioni particolari</i>	<i>34</i>
<i>D. Le modifiche della detenzione domiciliare</i>	<i>35</i>
<i>E. Le misure alternative fra detenzione domiciliare e semilibertà: artt. 47quater, 47quinquies e 47sexies del testo vigente</i>	<i>35</i>
<i>F. La semilibertà e la progressione del trattamento in tale misura.....</i>	<i>36</i>
<i>G. La "nuova" liberazione condizionale</i>	<i>37</i>
<i>H. Rapporti fra misure alternative e altri interventi penali o amministrativi</i>	<i>40</i>
<i>I. La revisione della liberazione anticipata.....</i>	<i>40</i>
<i>L. La sostituzione dell'art. 4bis: l'art. 79 della proposta.....</i>	<i>41</i>
<i>M. Altri interventi modificativi</i>	<i>41</i>
<i>N. Il distacco temporale fra i reati e la esecuzione della pena</i>	<i>42</i>
<i>N1. L'intervento per evitare la eccessiva tardività della esecuzione rispetto al tempo del reato</i>	<i>43</i>
<i>N2. La esecuzione della pena a grande distanza di tempo dai fatti e il ricorso alle misure alternative</i>	<i>44</i>
<i>La detenzione comune.....</i>	<i>44</i>
<i>La detenzione politica</i>	<i>45</i>
<i>Le disposizioni comuni</i>	<i>45</i>
Sezione II. Relazione al Capo II del Titolo II, concernente i trattamenti penali ed extrapenale diversi da quello detentivo.....	45
<i>A. Premessa</i>	<i>46</i>
<i>B. Le pene pecuniarie</i>	<i>46</i>
<i>1. Esecuzione della pena conclusa in affidamento in prova al servizio sociale o in liberazione condizionale</i>	<i>47</i>
<i>2. Esecuzione della pena conclusa in altra misura alternativa o in effettiva espiazione della pena in carcere</i>	<i>47</i>
<i>2A. I problemi e gli interventi sostanziali</i>	<i>48</i>
<i>2B. La semplificazione procedurale</i>	<i>49</i>
<i>La conversione della pena pecuniaria operata dal pubblico ministero</i>	<i>50</i>

<i>La competenza del magistrato di sorveglianza per le attività successive alla conversione.....</i>	<i>51</i>
<i>La semplificazione della procedura.....</i>	<i>51</i>
<i>La procedura abbreviata rimessa all'iniziativa del condannato.....</i>	<i>52</i>
<i>La permanenza del sistema processuale attuale sulle sanzioni sostitutive applicate in sentenza.....</i>	<i>52</i>
C. Le pene accessorie.....	52
1. Revisione del sistema delle pene accessorie: chiarimenti o soppressioni.....	53
<i>L'interdizione dai pubblici uffici.....</i>	<i>53</i>
<i>La interdizione legale.....</i>	<i>53</i>
<i>Le pene accessorie dell'art. 85 del DPR 309/90 (Legge stupefacenti): divieto di espatrio e ritiro della patente di guida..</i>	<i>53</i>
2. Le pene accessorie in relazione alla esecuzione della pena detentiva.....	54
<i>Esecuzione della pena detentiva conclusa in affidamento in prova al servizio sociale o in liberazione condizionale.....</i>	<i>54</i>
<i>Esecuzione della pena conclusa in semilibertà o in detenzione domiciliare, anche speciale, o in espiazione della pena in carcere.....</i>	<i>55</i>
D. Le spese di giustizia e la remissione del debito.....	55
E. Le misure di sicurezza.....	56
1. Esecuzione della pena conclusa in affidamento in prova al servizio sociale o in liberazione condizionale.....	57
2. Esecuzione della pena conclusa in semilibertà o in detenzione domiciliare, anche in detenzione domiciliare speciale, o in esecuzione in carcere.....	57
F. Effetti penali della condanna.....	58
1. Esecuzione della pena conclusa in affidamento in prova o in liberazione condizionale.....	58
2. Esecuzione della pena conclusa in misure alternative diverse da quelle sub 1 o senza ammissione a misura alternativa.....	58
G. Gli effetti extrapenali.....	59
H. Disposizioni di agevolazione all'inserimento sociale e lavorativo.....	60
Sezione III. Relazione al Capo III° del Titolo II° sulla magistratura di sorveglianza.....	60
A. La collocazione sistematica.....	60
B. La specificità della magistratura di sorveglianza.....	61
C. Esigenze organizzative dei tribunali e degli uffici di sorveglianza: le risorse necessarie.....	62
1. La necessità della tempestività.....	62
2. Le risorse necessarie per il recupero di funzionalità del sistema della magistratura di sorveglianza.....	63
3. La organizzazione del lavoro giurisdizionale e non giurisdizionale.....	64
4. La necessità di un intervento straordinario: la sezione stralcio.....	65
D. Abrogazione del Capo II°bis del Titolo II° del testo vigente O.P.....	65
Parte terza. Relazione al titolo III° sull'organizzazione penitenziaria.....	65
Sezione I. Gli Istituti: capi I°, 2° e 3° del Titolo III°.....	65
A. Il Capo I° del titolo III.....	66
B. Il Capo II° del titolo III.....	67
C: Il capo III del titolo III.....	68
1. Situazioni di emergenza, già previste dall'art. 41bis, comma 1.....	68
2. Regime di sorveglianza particolare, già previsto dagli artt. 14bis, 14ter e 14quater.....	69
3. Regime di massima sicurezza, già previsto dall'art. 41bis, commi 2 e seguenti.....	69
3A. Art. 131 del nuovo testo proposto.....	69
3B. Art. 132 del nuovo testo proposto.....	70
3C. Art. 133 del nuovo testo proposto.....	70
<i>Le indicazioni generali ostative del comma 1.....</i>	<i>71</i>
<i>Le indicazioni specifiche relative alle restrizioni delle singole regole di trattamento.....</i>	<i>71</i>
Sezione II. Relazione sui capi IV° V° e VI° e VII° sul personale penitenziario.....	73
A. Il capo IV°: il personale operante negli istituti penitenziari.....	74
1. Il modello organizzativo.....	74
2. Le indicazioni generali sulla organizzazione del personale penitenziario.....	75
3. L'area della direzione.....	75
4. Area amministrativa-contabile.....	76
5. Area educativa.....	76
6. L'area degli esperti dell'osservazione e trattamento.....	78
7. Area sanitaria.....	78
8. Area della sicurezza.....	79
9. Organici e copertura degli stessi.....	80
B. Il capo V°: il personale operante nei Centri servizio sociale adulti.....	80

1. Organizzazione e funzioni dei centri servizio sociale per adulti	80
2. L'area della direzione e della segreteria.....	82
3. L'area del servizio sociale	82
4. Area amministrativa-contabile	83
<i>C. Il capo VI°:I livelli superiori della organizzazione penitenziaria e la formazione del personale ..</i>	<i>83</i>
1. I Provveditorati regionali della amministrazione penitenziaria	83
2. Il Dipartimento della amministrazione penitenziaria	84
3. La formazione del personale	85
<i>D. Il capo VII°: gli assistenti volontari e la cooperazione sociale.</i>	<i>85</i>
1. Gli assistenti volontari.....	85
2. La cooperazione sociale.....	86
Parte IV. Il reinserimento sociale.....	86
Premessa.....	87
Sezione I. Relazione sul capo I° del titolo IV°: Interventi ordinari finalizzati al reinserimento sociale.....	88
<i>A. Le linee generali</i>	<i>88</i>
<i>B. Gli aspetti specifici dell'articolato.....</i>	<i>89</i>
<i>C. Lo studio e la ricerca in materia penitenziaria</i>	<i>90</i>
Sezione II. Relazione sui capi II° e III°del titolo IV°: gli interventi collettivi relativi a gruppi di persone in condizioni particolari.....	91
<i>A. I processi attuali di carcerazione.</i>	<i>91</i>
<i>B. L'articolazione degli interventi per la riduzione dell'area della detenzione sociale.....</i>	<i>93</i>
1. La riduzione della penalità.....	93
<i>Tossicodipendenti</i>	<i>93</i>
<i>Immigrati</i>	<i>94</i>
<i>Altre criticità.....</i>	<i>95</i>
2. La scarcerazione della detenzione sociale.....	96
<i>Personae in esecuzione pena o in misura di sicurezza detentiva</i>	<i>96</i>
<i>Le persone in custodia cautelare</i>	<i>98</i>
3. Dall'intervento penale all'intervento sociale: un percorso per la detenzione sociale	99
<i>C. Gli strumenti dell'articolato per la scarcerazione della detenzione sociale: i capi II e III del titolo IV.....</i>	<i>102</i>
PARTE QUINTA. Relazione al Titolo V: Disposizioni transitorie e finali	105
<i>A. L'impiego delle risorse. Necessità e disponibilità</i>	<i>105</i>
<i>B. Definizione e copertura degli organici</i>	<i>106</i>
<i>C. Disposizioni conclusive</i>	<i>107</i>

Articolato della proposta di legge denominata: “Nuovo ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle pene e delle altre misure privative e limitative della libertà personale”, che intende sostituire la L. 26/7/1975, n. 354, denominata: “Norme sull’Ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”	108
Titolo I°	108
Trattamento penitenziario	108
Capo I°	108
Principi direttivi	108
Capo II°	110
Condizioni generali	110
Capo III	116
Modalità del trattamento	116
Capo IV	127
Regime penitenziario	127
Titolo II° Misure alternative alla detenzione, esecuzione di altri trattamenti sanzionatori penali e magistratura di sorveglianza	132
Capo I° Misure alternative alla detenzione	132
Capo II° Esecuzione di trattamenti penali diversi dalla pena detentiva	147
Capo III° La magistratura di sorveglianza	151
Titolo III° L’organizzazione penitenziaria	154
Capo I° Gli istituti penitenziari	154
Capo II° La differenziazione degli istituti	157
Capo III° Regimi penitenziari differenziati	161
Capo IV°	164
Il personale operante negli istituti penitenziari	164
Capo V°	168
Il personale dei centri servizio sociale adulti	168
Capo VI	170
I livelli superiori della organizzazione penitenziaria e la formazione professionale	170
Capo VII°	172
Assistenti volontari e cooperazione sociale	172
Titolo IV° Il reinserimento sociale	173
Capo I° Gli interventi individualizzati per il reinserimento sociale	173
Capo II Gli interventi collettivi relativi a gruppi di persone in condizioni particolari	175
Capo III. Individuazione dei progetti e luoghi di detenzione	177
TITOLO V°	178
Disposizioni transitorie, finali e di copertura finanziaria	178

RELAZIONE

Sulla proposta di legge denominata: “Nuovo ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle pene e delle altre misure privative o limitative della libertà”, che intende sostituire la L. 26/7/1975, n. 354, denominata: “Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”.

Premessa generale

Questa premessa si articola come segue:

la prima parte dedicata alla distribuzione dell’articolato nei suoi vari titoli e capi;

la seconda indica il testo di legge proposto come un nuovo ordinamento penitenziario e non come sola modifica della legge penitenziaria attuale 26/7/1975, n. 354;

la terza sintetizza gli aspetti di fondo dell’intervento che si propone e la stretta connessione dello stesso con altri interventi, dei quali si auspica la contemporanea attuazione.

La distribuzione dell’articolato

Si opera una nuova distribuzione della normativa.

Intanto, si segnalano gli spostamenti operati nell’ambito del titolo I°, sul quale si sofferma la parte iniziale della relazione.

La norma dell’art. 4bis viene spostata (e modificata) nella parte relativa alle misure alternative, cui d’altronde si riferisce.

La normativa sulla sorveglianza particolare di cui agli artt. 14bis, 14ter e 14quater viene spostata in un apposito titolo III°, dedicato alla organizzazione penitenziaria e, in particolare, nel capo III di tale titolo, ai regimi differenziati attuati negli istituti penitenziari.

Stessa sorte per l’art. 41bis, sia nel comma 1, sia nei commi 2 e seguenti, collocato sempre nel capo III del titolo III.

Il capo V° del titolo I° è spostato inoltre nel nuovo titolo IV°, dedicato al “reinserimento sociale”.

Infine, il capo VI°, che riguarda le misure alternative è tolto dal titolo I°, che riguarda il Trattamento penitenziario, e diviene il Capo I dell’autonomo titolo II, che comprende anche, al Capo II, le norme relative alla esecuzione delle pene diverse da quella detentiva e degli altri trattamenti penali, nonché, al Capo III, le norme relative alla magistratura di sorveglianza. In particolare, si è ritenuto che le misure alternative e la magistratura di sorveglianza siano impropriamente collocate oggi nel Titolo II°, denominato “Disposizioni relative alla organizzazione penitenziaria”.

Alla organizzazione penitenziaria è invece dedicato il titolo III, con un primo gruppo di tre capi, dedicati agli istituti, alla distribuzione dei reclusi negli stessi e ai trattamenti differenziati; con un secondo gruppo di capi, dedicato al personale penitenziario o comunque legato alla esecuzione penale.

Il titolo IV riguarda il reinserimento sociale ed è articolato in tre capi.

Il titolo V, infine, senza articolazioni in capi, concerne le disposizioni transitorie e finali, nonché le indicazioni essenziali sulla copertura finanziaria.

Lo schema complessivo della proposta diviene, quindi, il seguente:

Titolo I°:- Trattamento penitenziario

Capo I°:- Principi direttivi.

Capo II°:- Condizioni generali.

Capo III°:- Modalità del trattamento.

Capo IV°:- Regime penitenziario.

Titolo II°:- Misure alternative alla pena detentiva, esecuzione di altri trattamenti penali e magistratura di sorveglianza

Capo I°:- Le misure alternative.

Capo II°:- Esecuzione di trattamenti penali diversi dalla pena detentiva.

Capo III°:- La magistratura di sorveglianza.

Titolo III°:- Disposizioni relative alla organizzazione penitenziaria

Capo I°:- Denominazione e funzioni degli istituti.

Capo II°:- Distribuzione dei detenuti negli istituti e circuiti penitenziari.

Capo III°:- Regimi penitenziari speciali: sorveglianza particolare e regime di massima sicurezza.

Capo IV°:- Personale operante negli istituti.

Capo V°:- Personale operante nei centri servizio sociale adulti.

Capo VI°:- I livelli superiori di organizzazione del personale penitenziario e la formazione del personale.

Capo VII°:- Il volontariato e la cooperazione sociale.

Titolo IV°:-Il reinserimento sociale

Capo I°:- Gli interventi ordinari finalizzati al reinserimento sociale.

Capo II°:- Gli interventi collettivi per gruppi di persone in condizioni particolari.

Capo III°:- Formulazione dei progetti e luoghi di detenzione.

Titolo V°:- Disposizioni finali e transitorie

L'articolato come nuovo ordinamento penitenziario, non a modifica, ma in sostituzione della L. 26/7/1975, n. 354.

Sembra inevitabile ritenere che la proposta di legge avanzata configura un nuovo ordinamento penitenziario. Si possono fare in proposito alcune rilevazioni significative.

La prima: un dato quantitativo. Gli artt. del testo vigente, subordinati compresi (23) e calcolati i soppressi (4), sono 109. Il nuovo testo conta 177 articoli, 68 in più.

La seconda fa riferimento ad un esame più analitico e può essere condotta su due livelli di comparazione fra testo vigente e nuovo testo proposto:

il primo è quello dei titoli e dei capi;

il secondo è quello degli articoli.

Con riferimento al primo livello, si può dire che:

il primo titolo del nuovo testo segue l'ordine del testo vigente, ma i capi sono ridotti da 6 a 4;

il secondo titolo del nuovo testo ha ancora una parentela col testo vigente, anche se realizza una nuova collocazione di capi preesistenti: Il Capo I° nuovo era il capo VI° del titolo primo vecchio; il Capo II° nuovo è nuovo totalmente e senza alcun rapporto col vecchio; il capo III° era il capo II° del vecchio titolo II°;

il titolo III° del nuovo testo recupera solo un capo, il I°, del titolo II° del vecchio testo, ma gli altri 6 capi del nuovo testo sono del tutto nuovi, ad eccezione del capo III°, che recupera e modifica norme sparse nel testo vigente, in parte con modifiche significative.

il titolo IV del nuovo testo è totalmente nuovo.

Il titolo V°del nuovo testo aveva un precedente nel vecchio testo, il capo IV° del titolo II°, relativo a "Disposizioni finali e transitorie", ma i contenuti sono diversissimi.

Veniamo ad un esame più analitico, quello del confronto fra vecchio e nuovo testo a livello degli articoli.

E' chiaro che la comparazione può essere fatta solo per quelle parti del nuovo testo che fanno riferimento al vecchio testo e che sono, quindi, una parte soltanto, importante, ma una parte, del nuovo progetto. Per questa parte, però, è importante rilevare il lavoro di modifica e trasformazione, quando più, quando meno radicale.

Nel primo titolo del nuovo testo, che riprende il vecchio, su 56 articoli del nuovo testo non sono modificati 5 articoli del vecchio testo; quindi, 51 sono stati modificati:

Nel titolo secondo del nuovo, si deve distinguere fra i tre capi:

il capo I°, sulle misure alternative, conta 32 articoli: modificati 25, non modificati 7;

il capo II°, sulla esecuzione di sanzioni diverse da quelle detentive, è totalmente nuovo;

il capo III°, sulla magistratura di sorveglianza, mantiene immutato un solo articolo, ne modifica 5 e ne aggiunge ex novo 3;

Nel titolo III°, anche qui si deve distinguere tra i capi, due soli dei quali hanno parentela col vecchio testo: il I° e il III°.

Capo I°: dei nove articoli del testo vigente, 3 sono soppressi, 5 modificati, 1 aggiunto ex novo: non modificato un articolo.

Capo II°, sulla differenziazione negli istituti: tutto nuovo.

Capo III°, sui regimi penitenziari differenziati: sui sette articoli, 5 modificati e due no.

Capi IV°, V°, VI°, VII°, tutti sul personale: degli istituti, dei CSSA, del DAP e del PRAP, sui volontari e sulla cooperazione sociale: tutti gli articoli sono nuovi: solo nel capo VII, negli artt. 151 e 152 sugli assistenti volontari, compaiono parti del vigente art. 78.

Il titolo IV° è totalmente nuovo:

Così il titolo V°.

Si tratta di dati decisivi: siamo in presenza di un progetto del tutto nuovo di Ordinamento Penitenziario e si procede, pertanto, alla denominazione della proposta in tal senso.

Le linee di fondo della presente proposta e la esigenza di altri interventi legislativi in connessione

Questa proposta raccoglie il frutto delle tante esperienze in materia penitenziaria, vissute dagli operatori dei vari settori interessati. Si tratta, in sostanza, di riportare al centro della elaborazione le indicazioni costituzionali sulla legalità e la finalizzazione della pena, quali ci sono consegnate dal terzo comma dell'art. 27.

Su tali basi, il titolo I° riconosce una serie di diritti dei detenuti e degli internati che definiscono gli istituti penitenziari come la sede del recupero di risorse e relazioni proiettate verso la costruzione di un adeguato inserimento sociale dei detenuti ed internati.

Il titolo II° è destinato a un rilancio dell'efficacia delle misure alternative alla detenzione, individuate come una modalità ordinaria per la finalizzazione riabilitativa della esecuzione penale. In questo quadro, viene riservata una particolare attenzione alla magistratura di sorveglianza.

Il titolo III°, in attuazione di quanto previsto nei titoli precedenti, è rivolto ad una riorganizzazione della istituzione penitenziaria, con riferimento sia agli istituti che all'area penale esterna, nonché del personale operante negli uni e nell'altra. In questa parte, si regola anche la distribuzione dei reclusi negli istituti e la diversificazione delle risposte da dare nelle diverse situazioni.

Il titolo IV° è dedicato specificamente alla individuazione, attivazione, realizzazione dei percorsi di reinserimento sociale. E questo tanto sul piano individuale, quanto su quello dei gruppi di reclusi svantaggiati, che hanno particolare bisogno di risorse e di risposte sul piano sociale piuttosto che su quello repressivo.

E' indubbio, infatti, che il quadro generale entro il quale questa proposta si muove cerca di rispondere alla preoccupazione sul progressivo e, parrebbe, inarrestabile allargarsi dell'area della penalità, con inevitabili conseguenze sull'area del carcere, il cui sovraffollamento rende gli istituti sempre meno gestibili e sempre più incompatibili con le indicazioni costituzionali. Si noti che ciò avviene in presenza di un andamento costante e stabile della criminalità da vari anni, con qualche momento di crescita, ma anche con un andamento di diminuzione per lunghi periodi.

La crescita della penalità è sostanzialmente concentrata su quella che può essere chiamata l'area della detenzione sociale, comprendente in buona parte tossicodipendenti, alcooldipendenti, immigrati, persone che presentano problemi psichici o di abbandono sociale: un'area, questa, che interessa circa i due terzi dei reclusi, cioè la netta maggioranza. Per questa area, il carcere rappresenta spesso una non-risposta e allo stesso dovrebbero essere preferiti interventi sociali, sia in prevenzione, così da impedire il conflitto con la norma penale, sia nella stessa risposta penale, che più utilmente potrebbe attuarsi con programmi di recupero in alternativa alla detenzione. Questa diffusività della penalizzazione determina o deriva e, comunque, si accompagna ad un impoverimento dei processi di sostegno sociale alle situazioni critiche, che sono stati a lungo una delle preoccupazioni dei sistemi pubblici. Il complessivo fenomeno di cui si parla è stato descritto come il passaggio dallo stato sociale allo stato penale, con l'imporsi dell'intervento penale quale strumento operativo di intervento sociale, realizzato attraverso la esclusione dalla società e la detenzione in carcere dell'area del disagio e della precarietà. Nell'indicare come necessario e possibile il fermare questo processo, si deve essere consapevoli che la resa allo stesso renderà impossibile quella costituzionalizzazione della esecuzione della pena e della istituzione penitenziaria che questa proposta vuole realizzare: un carcere sempre in crescita e destinato al permanente sovraffollamento è un carcere destinato comunque alla ingestibilità, certamente non ad una gestione costituzionale.

Queste indicazioni sintetiche saranno sviluppate nel seguito di questa relazione, specialmente nella parte dedicata al titolo IV. Ma le si accennano sin d'ora perché le stesse richiamano l'attenzione sulla necessità

della rivisitazione di altre parti del sistema normativo che condizionano la crescente ampiezza della attuale area della esecuzione penale.

E' sicuramente rilevante un intervento sulla legislazione relativa agli stupefacenti, che ricade con pene generalmente elevate sulle persone tossicodipendenti.

Altrettanto rilevante è un riesame della normativa sulla immigrazione, che parta dalla analisi di questo fenomeno tipico del mondo sviluppato e che non cerchi di esorcizzarlo, ma di riconoscerlo e di governarlo realmente, rispettoso delle persone che si rivelano come risorse del nostro sistema sociale ed economico e che non possono essere trattate come un pericolo da cui difendersi.

Ancora utile è affrontare il problema della sopravvivenza delle misure di sicurezza. Di queste, secondo le varie proposte di revisione del codice penale, è destinata a rimanere solo quella dell'ospedale psichiatrico giudiziario o altra corrispondente. Nella penultima legislatura, furono avanzate proposte in proposito, dalle quali si potrebbe ripartire.

Infine, nel mentre si ridisegna l'ordinamento penitenziario per gli adulti, si deve ricordare che resta all'ordine del giorno, addirittura dalla entrata in vigore della stessa legge del 1975 (art. 79), la definizione dell'ordinamento penitenziario minorile. Anche per questo, esiste un progetto, presentato nella penultima legislatura, che potrebbe essere confermato o dal quale, comunque, si potrebbe ripartire.

La presente proposta presuppone, pertanto, una scelta in una serie di settori, comunque strettamente connessi a quello che ne rappresenta lo specifico oggetto. La complessiva rielaborazione legislativa rappresenta, però, la risposta effettiva e completa alle indicazioni costituzionali in materia.

Si può chiudere questa premessa, ricordando un aspetto che sarà meglio chiarito nella parte di questa relazione dedicata al titolo V° della proposta. La relazione che segue si diffonde sulle ragioni di merito della proposta, che si sintetizzano nella esigenza della conformità costituzionale della normativa in materia. Ma vi si possono aggiungere ragioni di economia, di controllo e gestione della spesa. Infatti, è fuori dubbio che la dinamica di crescita della detenzione carceraria, porta al formarsi di una spirale di crescita della spesa, che non si sa dove si fermerà: forse molto lontano, forse mai. L'esempio degli Stati Uniti toglie ogni dubbio. E' pacifico, quindi, che la scelta generale alla base di questa proposta sul contenimento e la riduzione dell'area penale e, comunque, sulla crescita delle sicuramente più economiche misure alternative alla pena detentiva, ove si debba arrivare alla inflazione della stessa, mentre è una scelta di reale ed efficace impegno sociale e anche una scelta di minore impegno economico, raccomandabile, quindi, anche sotto questo aspetto: si rompe la spirale di crescita del sistema e del suo costo e si innesca, al contrario, il circolo virtuoso della riduzione del sistema e del ricorso, comunque, a strumenti meno costosi di esecuzione al di fuori dell'internamento.

Parte prima. Relazione sul Titolo I°

Indicazioni generali

A. I diritti dei detenuti e degli internati

La ragione di fondo delle modifiche che seguono consiste nel dare garanzia di riconoscimento agli interessati, e cioè ai detenuti e agli internati, del rispetto delle regole enunciate dalla legge penitenziaria. Tali regole sono, in sostanza, stabilite come obblighi nei confronti della amministrazione penitenziaria, ma toccano interessi essenziali delle persone accolte nelle strutture penitenziarie, interessi da considerare vitali per gli interessati e come tali da richiedere una garanzia diretta degli stessi nei confronti della istituzione che li accoglie e dalla quale dipendono le condizioni concrete e reali della loro vita quotidiana.

Buona parte di tali diritti trovano nella Costituzione il loro riconoscimento esplicito o implicito.

L'art. 32 Cost. contiene il riconoscimento del diritto alla salute e comporta una nuova articolazione normativa degli interventi che lo garantiscono. Anche il diritto alla istruzione - art. 34 Cost. - va riconosciuto e va reso praticabile attraverso la presenza negli istituti della rete organizzativa della istruzione pubblica.

Quando, nel comma 3 dell'art. 27 Cost., si stabilisce che "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità" si richiede inevitabilmente che il regime di vita attuato negli istituti non realizzi alcun danno psicofisico sulle persone, negando loro, pur nella perdita della libertà di spostamento dall'ambito dell'istituto di detenzione, la possibilità di movimento e di vita attiva in quell'ambito. Dal che deriva che devono essere evitate le situazioni di sovraffollamento degli istituti (considerate come maltrattamenti nelle valutazioni del Comitato per la prevenzione della tortura e dei trattamenti contrari al senso di umanità e degradanti del Consiglio d'Europa); che deve essere reso possibile che la vita quotidiana delle persone si sviluppi fra locali di pernottamento e locali comuni in cui svolgere le varie attività che

impegnino la giornata; che tali locali devono rispondere a adeguati criteri igienici; che deve essere fornita una alimentazione adeguata e sufficiente e che, in genere, debbono essere realizzate condizioni di vita che possono evitare il danno da istituzionalizzazione, che colpisce coloro che sono costretti ad una vita inerte e coartata come quella dei detenuti e degli internati. Dal comma 3 dell'art. 27 Cost. deriva anche l'altro diritto alla finalizzazione della pena alla rieducazione-risocializzazione, cui si rifanno moltissime sentenze costituzionali, la prima delle quali è la n. 204/74, diritto riconosciuto anche nelle situazioni detentive di maggior rigore, come nelle sentenze in materia di art. 41bis: v. per tutte le sentenze n. 351/96 e 376/97.

E' espressione del diritto ora rilevato il riconoscimento del diritto alla attività di rieducazione-risocializzazione: attraverso la concreta messa a disposizione degli elementi del trattamento (lavoro, istruzione, attività religiose, attività culturali, ricreative e sportive, rapporti con la famiglia) di cui all'art. 15 O.P., dando l'occasione agli interessati di impegnarsi nella utilizzazione di tali elementi.

In questo quadro, si possono ricordare gli interventi sul regime retributivo del lavoro e sul problema della affettività nei rapporti con i familiari, entro il quale può trovare soluzione anche il problema della sessualità delle persone ristrette.

B. Il contrasto al sovraffollamento

Merita soffermarsi sinteticamente sugli interventi normativi proposti per evitare il sovraffollamento degli istituti, anche se la sede della riflessione specifica sarà quella relativa al titolo IV°, cui è dedicata una parte molto estesa di questa relazione. Ciò che deve essere chiaro sin d'ora è che tali interventi non si devono realizzare con un incremento degli spazi della detenzione, cioè con la creazione di nuove carceri. Mentre è pacifico che vadano abbandonati e sostituiti quei carceri, in numero modesto, che sono irrecuperabili e recuperati, invece, attraverso interventi adeguati alle regole, i carceri che sono recuperabili, deve essere chiaro che devono cessare i processi di ricarcerazione, cioè di estensione dell'internamento, attualmente in atto.

Deve essere data concreta attuazione al principio che la pena detentiva e, quindi, il carcere devono essere l'extrema ratio, in particolare per l'area della detenzione sociale, di quella parte della popolazione detenuta, cioè, nella cui esperienza di vita è centrale un problema sociale, non affrontato affatto o non affrontato in modo adeguato. Negato con fermezza che il carcere possa essere una discarica sociale e, quindi, il luogo di contenimento di persone per le quali sono mancate o sono fallite le soluzioni sociali, devono essere mobilitate e agite più efficacemente le risorse necessarie perché quelle soluzioni ci siano e abbiano maggiore successo. L'area della detenzione sociale (tossicodipendenti, immigrati, persone in altre situazioni di disagio sociale) è pari a circa i due terzi dei detenuti (si può calcolare nel 65-67%: 27% tossicodipendenti, 30% immigrati, 8-10% altre situazioni di disagio) e anche la sola riduzione di tale percentuale in misura significativa può invertire il processo di ricarcerazione in atto negli ultimi anni.

Nella serie di interventi normativi che si propongono, che coprono gli aspetti fondamentali della politica penitenziaria, deve avere spazio un progetto che attivi un processo di scarcerazione significativa della detenzione sociale. E' ovviamente un processo che si sviluppa con una adeguata progettazione sociale, che sostituisca gli interventi puramente securitari con interventi di miglioramento e bonifica delle situazioni sociali, realizzati sul piano collettivo e su quello individuale, misurati sugli specifici problemi sociali, che influiscono sul formarsi dell'area della detenzione sociale: di questo ci si interesserà essenzialmente, come già si è detto, nel titolo IV° di questa proposta, dedicato al reinserimento sociale dei condannati.

Non sono, quindi, le carceri che sono poche, ma sono i detenuti che sono troppi e non bisogna agire per aumentare i posti-detenuto, ma per trovare, anziché il carcere, luoghi sociali per affrontare i problemi del disagio sociale.

C. La garanzia dei diritti: il reclamo al magistrato di sorveglianza

La Corte Costituzionale, con la sentenza 11/2/1999, n. 26, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 35 O.P. nella parte in cui non prevede una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della amministrazione penitenziaria lesivi dei diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale. La Corte, che ha fatto esplicito riferimento alla competenza del magistrato di sorveglianza in materia di reclami di cui al n. 2 dell'art. 35, ha chiarito che la tutela giurisdizionale in questione doveva essere definita con legge ordinaria, non potendo apparire estensibile senza legislazione ad hoc una delle procedure previste dinanzi alla magistratura di sorveglianza.

Si è così inserita una serie di disposizioni che attuano la garanzia giurisdizionale, in osservanza di quanto affermato dalla Corte Costituzionale.

Nello stesso tempo, la esplicitazione formale dei diritti, anche se non esaustiva, rappresenta una precondizione per il funzionamento, in situazioni di chiarezza e di effettività, della nuova procedura di

garanzia. Si è detto che la elencazione dei diritti non è esaustiva. Da un lato, è vero che un approfondimento delle situazioni esistenti o l'emergere di nuove situazioni può imporre il riconoscimento di nuovi diritti o la constatazione di violazioni che non erano state poste precedentemente in evidenza. D'altro lato, vi è una articolazione e una ricaduta dei diritti, che comporta riconoscimenti di situazioni strettamente collegate agli stessi. E, infine, è della massima rilevanza che il riconoscimento dei diritti, per non essere pura astrazione, presupponga una organizzazione che ne possa consentire il rispetto: organizzazione indispensabile, ma non agevole in una istituzione con le caratteristiche del carcere, nel quale la negazione dei diritti o delle precondizioni organizzative e operative degli stessi può rispuntare ad ogni passo.

A questo riguardo, una materia quale quella del diritto alla rieducazione-risocializzazione potrà vedere sorgere situazioni di violazioni del riconoscimento dei diritti nei luoghi normativi più impensati. Ad esempio, per tale diritto, abbiamo analisi approfondite della Corte costituzionale in materia di misure alternative alla detenzione, ma anche in materia di applicazione di regimi differenziati come quello di cui all'art. 41bis, comma 2 e successivi.

D. Il diritto alla salute

Si ritiene utile dedicare una parte specifica di questa relazione all'inquadramento della parte del progetto relativa al riconoscimento del diritto alla salute e alla organizzazione della assistenza sanitaria in carcere. Merita tale approfondimento la delicata situazione giuridica attuale, che dovrebbe vedere il passaggio della c.d. sanità penitenziaria nel servizio sanitario nazionale e che è invece tuttora lontana (dopo vari anni dalla legge) dal realizzarlo, nel mentre si riducono ai minimi termini le risorse riservate alla sanità penitenziaria dalla amministrazione centrale (tanto è che alcune regioni si sono assunte l'onere della spesa farmaceutica, che, cosa estremamente grave, non viene coperta che molto parzialmente dalla amministrazione penitenziaria).

Si chiarisce preliminarmente che le indicazioni normative proposte descrivono, per così dire, un progetto obiettivo sulla attuazione del diritto alla salute e sulla organizzazione sanitaria negli istituti penitenziari, che possa essere utilizzato sia nel periodo in cui l'organizzazione sanitaria resta quella attuale, sia quando sarà realizzato il passaggio della stessa al Servizio sanitario nazionale.

Vale operare una ricognizione normativa di tale questione.

L'art. 11 O.P. vigente prevede e regola il Servizio sanitario negli istituti. Tale norma, contenuta nel testo di legge dell'O.P. del 1975, precede di qualche anno la legge di riforma sanitaria, che è del 1978. Questa istituiva un sistema sanitario nazionale, articolato nei servizi operativi locali, valevole nei confronti di tutti, salvo rarissime eccezioni, fra le quali non era compreso il servizio sanitario penitenziario. Tale servizio avrebbe dovuto, quindi, confluire nel servizio sanitario nazionale, ma così non avvenne e, in particolare, le risorse economiche necessarie furono sempre lasciate nel bilancio del ministero della giustizia.

Le indicazioni dell'art. 11 citato sono abbastanza generiche sul sistema organizzativo, che si è venuto determinando negli anni, condizionato, prima, in una fase di evoluzione e, poi, in una fase di involuzione, dal volume delle risorse. La fase attuale sta toccando i minimi termini, caratterizzata da continui tagli percentuali delle risorse economiche, con drastici tagli della spesa farmaceutica, concernente anche farmaci essenziali quoad vitam.

La situazione normativa è ora notevolmente mutata. Nel cercare di precisarla, premettiamo la citazione dell'art. 32 della Costituzione, sul quale si fonda la nostra legislazione: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti." Si rileva come l'accento della norma costituzionale è posto sul diritto alla salute, non sulle cure sanitarie per i malati. Deve essere, pertanto, tutelata una condizione degli individui che tenda a garantire condizioni di vita non patogene e, comunque, solo quando si manifestano situazioni patologiche, gli interventi necessari a curarle.

Cerchiamo, dunque, di individuare la situazione normativa attuale.

Mentre si parla usualmente del decreto legislativo 22/6/1999, n. 230, bisogna in effetti risalire alla legge delega 30/11/1998, n. 419, in esecuzione della quale il decreto legislativo citato è stato emesso. E' infatti nella legge delega, che si trova la norma – art. 5 – in qualche modo responsabile della situazione di stallo attuale. In tale articolo si legge: "Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi di riordino della medicina penitenziaria, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere specifiche modalità per garantire il diritto alla salute delle persone detenute o internate mediante forme progressive di inserimento, con opportune sperimentazioni di modelli organizzativi anche eventualmente differenziati in relazione alle esigenze ed alle realtà del territorio, all'interno del Servizio sanitario nazionale, di personale e di strutture sanitarie dell'amministrazione penitenziaria (...)."

Segue la indicazione di altri principi e criteri, ma è quello riportato che ci interessa ed è in questa parte che si trova il nodo della questione che ha provocato lo stallo attuale.

Alla legge delega è seguito, dunque, il decreto legislativo 22/6/1999, n. 230, che regola la materia del passaggio della sanità penitenziaria al servizio sanitario nazionale. Vi è, all'art. 1, la indicazione dettagliata del diritto alla salute e del significato e delle implicazioni dello stesso. All'art. 2 si enunciano i principi cui si devono attenere gli enti e organi coinvolti. All'art. 3, si chiariscono le competenze organizzative in materia sanitaria e, all'art. 4, quelle in materia di sicurezza. L'art. 5 definisce anche le linee del "Progetto obiettivo per la tutela della salute in ambito penitenziario." All'art. 6 sono date indicazioni operative sulla identificazione del personale e delle strutture da trasferire al Servizio sanitario nazionale e, all'art. 7, quelle per il trasferimento delle risorse finanziarie al Fondo sanitario nazionale.

E' all'art. 8 – Trasferimento delle funzioni e fase sperimentale – che riemerge il problema sul quale si è sostanzialmente bloccato il passaggio. Dopo avere disposto il trasferimento al servizio sanitario nazionale delle "funzioni sanitarie svolte dalla amministrazione penitenziaria con riferimento ai soli settori della prevenzione e dell'assistenza ai detenuti e agli internati tossicodipendenti", il comma 2 di tale articolo dispone che, "con decreto del ministro della sanità e del ministro di grazia e giustizia.... sono individuate almeno tre regioni nelle quali avviare il graduale trasferimento, in forma sperimentale, delle restanti funzioni sanitarie": tutte le altre, cioè, diverse da quelle relative ai tossicodipendenti.

La sperimentazione è stata avviata, ma senza risultati concreti di effettiva modifica della situazione, che è rimasta eguale a quella preesistente, salvo nella parte relativa ai tossicodipendenti, nella quale, d'altronde, non si è fatto che ripetere l'attribuzione di competenza contenuta nell'art. 96, comma 3, del DPR 309/90. Come già rilevato, le risorse messe a disposizione del servizio sanitario da parte del dipartimento della amministrazione penitenziaria si riducono sempre di più e in misura rilevante, così che, in alcune regioni, la spesa farmaceutica è stata assunta dalle regioni stesse.

Ciò che viene naturale osservare è che le regole stabilite dal DPR 230/99 sembrano del tutto esaurienti per consentire il passaggio del servizio sanitario penitenziario a quello nazionale. La definizione dei modelli organizzativi è ricavabile dal progetto obiettivo di cui all'articolo 5, che, ad ogni buon conto, non sembra affatto rigido e consente quegli accomodamenti che la concreta esperienza consiglia. Certamente, il problema della previsione normativa della sperimentazione resta da risolvere.

Ma, per esaurire il contesto normativo, si deve riflettere su un'altra modifica legislativa intervenuta, ai sensi della Legge cost. 18/10/2001, n. 3: è quella dell'art. 117 Cost.. Per effetto del comma 3 la "tutela della salute" viene inserita fra "le materie di legislazione concorrente" fra Stato e Regioni. Alla fine del comma 3 si dispone che "nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che, per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato."

Ora si devono fare due osservazioni:

la prima è che, nella materia, i principi fondamentali sono stati chiariti in modo incontestabile, in prima battuta, dall'art. 5 della legge delega 419/98 e, in modo più articolato e dettagliato, dall'art. 1 del decreto legislativo 230/99, che enuncia il diritto alla salute di detenuti e internati e le varie implicazioni dello stesso. D'altronde, queste enunciazioni della legislazione statale si muovono nell'ambito dell'art. 32 della Cost. e del diritto alla tutela della salute degli individui riconosciuti in tale norma;

la seconda osservazione è che la sperimentazione è richiesta per la definizione dei modelli organizzativi, che non si possono certamente inserire fra i principi fondamentali, rientrando fra gli aspetti operativi, che dovrebbero ormai appartenere alla competenza delle Regioni.

E così, con proposta di legge regionale, approvata dalla Giunta e trasmessa al Consiglio regionale il 2/8/2004, la Regione Toscana, nella precedente legislatura, è intervenuta per risolvere la situazione di stallo che si è determinata: è la stessa legge regionale a tracciare il percorso del passaggio del servizio sanitario penitenziario al servizio sanitario nazionale. Ovviamente è prevista e sollecitata in questa fase, e non certo esclusa, la collaborazione della Amministrazione penitenziaria.

Nel condividere tali conclusioni, deve essere consentito di rilevare che la costante caduta delle risorse messe a disposizione dalla Amministrazione penitenziaria, rende sempre più inadeguata la sanità penitenziaria e sempre più a rischio la tutela della salute delle persone in carcere, in violazione del diritto costituzionale, affermato dall'art. 32 Cost..

L'intervento normativo previsto nel progetto che segue si propone di adeguare la normativa esistente ai principi e alle nuove scelte organizzative della legislazione sopra ricostruita. Comunque, si è chiarito all'inizio che le modifiche normative proposte sono valide anche oggi e saranno valide domani quando si darà pieno seguito alle indicazioni normative sopra ricordate.

Indicazioni specifiche sulle singole modifiche

A. Modifiche al Capo I°

Una presentazione dei singoli interventi normativi di questa proposta si presta, in qualche caso, al richiamo a principi centrali di una riflessione sul carcere e sulla pena che cerca di essere la base dalla quale la proposta stessa si muove.

L'art. 1 è esemplare in tal senso. Nel comma 1, che ripete, peraltro, il testo vigente, non si fa che chiosare i principi esposti nel comma 3 dell'art. 27 Costituzione. Nel comma 2 vi è ancora un richiamo costituzionale: al principio di eguaglianza e la indicazione di una garanzia concreta per gli stranieri del rispetto di tale principio: obbligati dalla esecuzione della pena alla permanenza in Italia, essi devono essere considerati titolari di un permesso di soggiorno per superare le molte difficoltà che si manifestano per una effettiva affermazione di eguaglianza rispetto alla fruizione delle varie opportunità che dovrebbero essere offerte durante la esecuzione. Nel comma 3 si parte dalla necessità del mantenimento dell'ordine e della garanzia dei diritti e si chiarisce, subito dopo, che "non possono essere adottate restrizioni non giustificabili con le esigenze predette", ma si inquadrano queste indicazioni nel richiamo ad un principio essenziale, espresso dalla proposizione che "ogni restrizione della libertà, ulteriore a quella del regime ordinario di cui al presente ordinamento, deve essere tassativamente prevista dalla legge". La restrizione penitenziaria non comporta infatti una *capitis deminutio* del recluso, che perde solo quella parte di libertà che è strettamente connessa alla sua condizioni detentiva, mantenendo le altre sue libertà. La identificazione della parte di libertà sacrificata può essere operata soltanto dalla legge.

Le modifiche all'art. 1, oltre a riguardare l'esplicito riconoscimento di diritti, chiariscono anche il ruolo del mantenimento dell'ordine e il suo contenuto di garanzia dei diritti di tutti, reclusi ed operatori. L'ordine e la garanzia dei diritti, in particolare, rappresentano lo strumento finalizzato e subordinato alla realizzazione di un sistema che garantisca l'accesso dei detenuti e degli internati agli elementi del trattamento, indispensabili per l'accesso ai percorsi riabilitativi. Su questo punto si è anche introdotta la indicazione che le attività di controllo e di presenza ai soli fini del controllo non devono investire in modo totale ogni aspetto della quotidianità delle persone ristrette, affidate anche ai responsabili delle specifiche attività trattamentali svolte.

Nell'art. 2 si elimina il contrasto esistente fra il testo dell'art. 145 del codice penale e la normativa penitenziaria sul punto della quota della retribuzione che deve essere riservata al detenuto-lavoratore. Si fa valere la normativa penitenziaria, che viene anche rivista nel quadro della eguaglianza di trattamento di chi lavora in carcere rispetto al lavoratore libero.

Nell'art. 3 è aggiunto il comma 2, nel quale si richiama la necessità di intervenire nelle non rare situazioni di mancanza di risorse economiche e sociali con interventi che modifichino le situazioni personali su entrambi i piani. In questa previsione c'è chiaramente l'eco del comma 2 dell'art. 3 Costituzione. La modifica muove dalla constatazione dell'allargarsi delle area della povertà in carcere, in corrispondenza – parrebbe molto evidente – dell'allargarsi dell'area della "detenzione sociale", di cui si è già parlato e di cui si tornerà a parlare, in specie nella relazione al titolo IV.

E' modificato l'art. 4: sia al comma 1, dove si sopprime il riferimento alla interdizione legale, pena accessoria che viene soppressa nella presente proposta (v. art. 95); sia al comma 2, aggiunto *ex novo*, con una modifica di non poco rilievo. Il riconoscimento di una serie significativa di diritti dei detenuti e degli internati fa venire meno il sistema della "domandina", che condiziona oggi ogni richiesta dei detenuti all'assenso della autorità penitenziaria. Tale sistema ha una pesante ricaduta burocratica con il rischio di rendere improbabili e tarde le risposte alle richieste degli interessati. Tutto questo è semplificato, senza la necessità di decisioni della direzione, d'altronde spesso scontate.

L'art. 4bis è spostato nella parte concernente le misure alternative alla detenzione, delle quali, d'altronde, esclusivamente si interessa: diventa l'art. 79. Invece, l'attuale collocazione nei principi direttivi, si presta ad una lettura di tale norma in termini di tipizzazione dei condannati per taluni delitti, aspetto su cui si leggono ripetute riserve nella giurisprudenza della Corte Costituzionale: v. in particolare, la sentenza 306/93 (n. 11 della motivazione in diritto).

Il nuovo articolo 5 è introdotto in questa sede generale, relativa ai principi direttivi, e sostituisce l'art. 79 del testo vigente, che estendeva ai minori di anni diciotto l'applicazione dell'ordinamento penitenziario per gli adulti "fino a quando non sarà provveduto con apposita legge". Anche qui, pertanto, uno spostamento di sede: quella scelta nella presente proposta sembra più opportuna in quanto non ha un mero contenuto di rinvio, come aveva l'art. 79, ma presenta un contenuto modificativo specifico, che riguarda tutto il sistema penitenziario minorile. Il citato art. 5 di questa proposta, intanto, pone un limite massimo e non lontano per la definizione e la entrata in vigore di uno specifico ordinamento penitenziario per coloro che hanno commesso reati quando erano minori di anni diciotto: si noti che un progetto di legge in tal senso, di iniziativa

governativa, era stato presentato nella penultima legislatura, dopo lunga preparazione. E si è detto, nella parte introduttiva, che tale progetto rappresenta uno degli interventi normativi, che dovrebbero accompagnarsi alla presente modifica della normativa penitenziaria.

In secondo luogo, ai commi 2 e 3 di tale norma, si prende atto di alcune sentenze costituzionali, che stabiliscono un regime differenziato per i minori rispetto a quello degli adulti.

Al comma 2, tenendo presente la sentenza costituzionale n. 324/1998, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 222, comma 4 del Codice penale nella parte in cui prevede l'applicazione anche ai minori della misura di sicurezza dell'ospedale psichiatrico giudiziario, si esplicita il conseguente divieto di tale applicazione.

L'inammissibilità per i minori della applicazione di tale misura di sicurezza, si estende anche a quella della casa di cura e custodia. Al riguardo si possono esaminare le ragioni portate dalla sentenza costituzionale citata e verificare la loro pertinenza anche per la esclusione di questa seconda misura di sicurezza collegata al livello di capacità di intendere o di volere. Osserva la Corte (n. 3-4 della motivazione in diritto): "In sostanza il legislatore del codice penale del 1930 ha ritenuto che, in presenza di uno stato di infermità psichica tale da comportare il vizio totale di mente, la condizione di minore divenga priva di specifico rilievo e venga per così dire assorbita dalla condizione di infermo di mente...Siffatta scelta non è compatibile con i principi derivanti dagli artt. 2, 3, 27 e 31 della Costituzione, in forza dei quali il trattamento penale dei minori deve essere improntato, sia per quanto riguarda le misure adottabili, sia per quanto riguarda la fase esecutiva, alle specifiche esigenze proprie dell'età minorileLe stesse esigenze sono espresse dalle norme internazionali relative alla tutela dei minori: in particolare, l'art. 40 della convenzione su diritti del fanciullo (New York, 20/11/1989), resa esecutiva in Italia dalla l. 27/5/1991, n. 176, afferma il diritto del fanciullo accusato di reato "ad un trattamento tale da favorire il suo senso della dignità e del valore personale, ...e che tenga conto della sua età nonché della necessità di facilitare il suo reinserimento nella società e di fargli svolgere un ruolo costruttivo in seno a quest'ultima" (comma 1); e chiama gli Stati a "promuovere l'adozione di leggi, di procedure, la costituzione di autorità e di istituzioni destinate specificamente ai fanciulli, sospettati, accusati o riconosciuti colpevoli di aver commesso reato" (comma 3), nonché a prevedere, fra l'altro, soluzioni alternative alla assistenza in istituti "in vista di assicurare ai fanciulli un trattamento conforme al loro benessere e proporzionato sia alla loro situazione che al reato" (comma 4). Una misura detentiva e segregante come il ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, prevista e disciplinata in modo uniforme per adulti e minori, non può certo ritenersi conforme a tali principi e criteri: tanto più dopo che il legislatore, recependo le acquisizioni più recenti della scienza e della coscienza sociale, ha riconosciuto come la cura della malattia mentale non debba attuarsi se non eccezionalmente in condizioni di degenza ospedaliera, bensì di norma attraverso servizi e presidi psichiatrici extraospedalieri, e comunque non attraverso la segregazione dei malati in strutture chiuse come le preesistenti istituzioni manicomiali (artt. 2, 6 e 8 della l. 13/5/1978, n. 180)".

Sembra inutile spendere ulteriori parole sulla riferibilità di questa motivazione alla inammissibilità ai minori della casa di cura e custodia, tenendo presente, oltre alle ragioni generali, ad una ragione specifica: che le sedi di esecuzione delle due misure – ospedale psichiatrico giudiziario e casa di cura e custodia – sono le stesse.

Al comma 3 si escludono i minori dalla disciplina restrittiva ai benefici penitenziari dettata per i responsabili dei delitti di cui all'art. 4bis, comma 1. E' decisivo, al riguardo. Il riferimento alla giurisprudenza costituzionale.

La sentenza costituzionale n. 450/1998 ha dichiarato la inammissibilità costituzionale della lettera c) dell'art. 30ter, che eleva il tempo necessario per la ammissibilità ai permessi premio per i responsabili dei delitti di cui all'art. 4bis del testo attuale. La sentenza costituzionale fa riferimento alla disciplina normativa restrittiva per i permessi premio, introdotta dal d.l. 13/5/1991, n.152, conv. nella l. 12/7/1991, n. 20, ma le ragioni addotte dalla sentenza appaiono utili anche a proposito degli altri benefici penitenziari e per escludere, quindi, le ulteriori limitazioni introdotte dalla successiva normativa d'urgenza, di cui al d.l. 8/6/1992, n. 306. conv. nella l. 7/8/1992, n. 356. Così la sentenza costituzionale (n. 2 della motivazione in diritto): "Nella perdurante inerzia del legislatore, che non ha ancora dettato una disciplina differenziata dell'esecuzione penale minorile, così protraendo nel tempo l'estensione provvisoria ai condannati minori dell'ordinamento penitenziario generale, sancita dall'art. 79 della l. n. 354 del 1975, questa Corte ha censurato più volte norme di tale ordinamento, o altre norme, che stabilivano preclusioni rigide ed automatiche alla concessione di misure premiali, o alternative alla detenzione, o di altri benefici, in quanto, applicandosi ai minori, impedivano quelle valutazioni flessibili ed individualizzate sulla idoneità ed opportunità delle misure o dei benefici medesimi, che sono invece necessarie perché la esecuzione della pena e in genere la disciplina delle restrizioni alla libertà personale siano conformi alle esigenze costituzionali di protezione della personalità del minore". La Corte fa seguire la indicazione dei casi in cui è intervenuta applicando tali principi per concludere poi (n. 3 della motivazione in diritto): "La rigida preclusione alla concessione dei permessi premio prima della

espiatione di metà della pena, nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4bis dell'Ordinamento penitenziario, introdotta nel quadro di un più generale e drastico inasprimento della concessione a tali condannati dei benefici penitenziari, è stata dettata dal legislatore in modo indiscriminato, senza riguardo, ancora una volta, alle specifiche esigenze, costituzionalmente imposte, dell'esecuzione minorile. Tanto più che, trattandosi di condannati per gravi delitti, e dunque a pene di non breve durata, tale preclusione viene ad irrigidire per lunghi periodi il regime di esecuzione della pena. E' d'altronde evidente che sopprimere la preclusione in esame nei confronti dei condannati per delitti commessi in età minore non significa per ciò stesso mettere in pericolo gli interessi generali, relativi al contrasto della criminalità, che hanno spinto il legislatore a introdurre siffatta disciplina. Infatti, la concessione dei permessi-premio resta pur sempre condizionata, oltre che agli altri requisiti, non solo alla "regolare condotta" dei detenuti, ma anche alla circostanza che essi non risultino socialmente pericolosi (art. 30ter, comma 1) e che non vi siano elementi tali da fare ritenere sussistenti collegamenti con la criminalità organizzata od eversiva (art. 4bis, comma 1 dello stesso ordinamento penitenziario): resta dunque affidata al prudente apprezzamento di tali condizioni da parte del magistrato di sorveglianza."

Ora, la motivazione è troppo precisa ed efficace per non ritenersi estensibile alle analoghe restrizioni, introdotte dallo stesso decreto 1991, in materia di misure alternative alla detenzione o di lavoro all'esterno. Il problema può sorgere per le ulteriori restrizioni introdotte con il dl. 8/6/1992, n. 306, conv. nella l. 7/8/1992, n. 356 e in particolare per le esclusioni dai benefici, salva collaborazione ex art. 58ter. Si ritiene, però, che la esclusione dai benefici sia più che mai contraria ai principi costituzionali in materia di esecuzione penale nei confronti dei minori, quali indicati più sopra nella citazione della sentenza costituzionale. Di qui la esclusione dell'operare anche delle restrizioni apportate dalla normativa 1992.

Al comma 3, nello stesso quadro costituzionale ora indicato, si è esclusa la applicazione, nei confronti dei minori, della momentanea preclusione ai permessi premio di coloro che sono condannati o imputati per un delitto doloso commesso nel corso della precedente espiatione della pena: si tratta della disposizione del comma 5 del vigente art. 30ter, ora art. 41 della proposta. Qui non si fa che inserire nel testo normativo la precisa indicazione di un'altra sentenza costituzionale, la n. 403 del 1997. Il tutto ancora nel comma 3 di questo art. 5.

Le disposizioni restanti dell'art. 5 sono conformi al testo vigente.

B. Modifiche al capo II°

Le modifiche degli articoli da 6 a 10 del testo vigente sono operate nel quadro dei concetti esposti nelle indicazioni generali.

Il regime di vita attuale della grande maggioranza dei detenuti, che comporta la loro permanenza in cella per 20 ore al giorno, in condizioni di inerzia, è contro ogni regola di salute ed igiene e contro le esplicite previsioni della legge, anche nel suo testo attuale. Le modifiche apportate precisano ed articolano nuove regole, sottraendole alla possibilità di una realtà diversa e contraria, che oggi prevale.

All'art. 6 della proposta la dimensione contenuta degli istituti – già l'art. 5 del testo vigente disponeva che gli istituti dovevano accogliere "un numero non elevato di detenuti o internati" – è posta in relazione con la conoscenza e la presa in carico individualizzate chiaramente indispensabili perché le linee fondamentali della legge siano rispettate. Si prevede anche che gli istituti esistenti di dimensioni grandi o medio-grandi siano articolati in singole parti, ciascuna con una propria organizzazione, subordinata ad una direzione centrale per i soli aspetti generali. E' sottolineato – al comma 4 – "il diritto dei detenuti e degli internati ad un regime di vita che distribuisca la giornata fra periodo notturno di pernottamento e periodo diurno di attività, così che non si producano i danni fisiopsichici da istituzionalizzazione."

All'art. 7 della proposta, si cura di ancorare la capienza delle singole camere di pernottamento e quella conseguente dell'istituto a criteri oggettivi, che sono individuati nei documenti in proposito degli organismi europei. Sono anche date indicazioni specifiche sulle caratteristiche delle camere di pernottamento, completate al successivo art. 9, con le indicazioni relative ai servizi igienici. Sono recuperate alcune disposizioni del Regolamento di esecuzione, che si ritiene utili garantire a livello di legge ordinaria. L'articolo 7 si conclude con la disposizione che indica il periodo massimo della chiusura in cella, prevedendone la misura finale di 10 ore, da raggiungere in quattro anni, imponendo da subito quella di 14 ore, da ridurre di un'ora all'anno. Ovviamente, si tratta di un limite massimo, che incoraggia la diffusione di misure minori del periodo di chiusura.

All'art. 8 della proposta si sopprime l'obbligo sostanziale del "vestiario uniforme", ampiamente caduto in desuetudine, mentre si sottolinea l'obbligo dell'amministrazione di "vestire gli ignudi", per così dire, situazione tutt'altro che rara (v. art.3 sulla diffusione delle situazioni di povertà in carcere).

All'art. 10 della proposta, si cerca di rendere più esplicite e vincolanti, quali diritti, le disposizioni in materia di qualità, varietà ed adeguatezza della alimentazione, introducendo, comunque, criteri di flessibilità sulle modalità di confezione e di consumo dei pasti. Si indica come soluzione organizzativa generale, per il confezionamento del vitto e i servizi connessi, il ricorso alla cooperazione sociale, ritenendo che la utilizzazione di appaltatori privati di questi servizi, aggravata dal sistema della aggiudicazione sulla base del ribasso d'asta, ha portato a risultati inaccettabili (diarie fra 1 e 2 euro per la fornitura del vitto per l'intera giornata: colazione, pranzo e cena). Sulla base di esperienze largamente diffuse in sistemi penitenziari stranieri e per semplificare l'acquisto a proprie spese di generi alimentari e di conforto previsto nell'art. 9, comma 7, del testo vigente, si è inserita la utilizzazione di distributori automatici, funzionanti con schede prepagate.

All'articolo successivo, si sono date indicazioni anche sulle cose di cui è ammesso il possesso da parte dei detenuti. Un articolo apposito chiarisce la piena ammissibilità del possesso di ciò che è necessario per soddisfare gli interessi artistici e culturali, nonché per la partecipazione alle attività trattamentali; è ammesso anche il possesso di computer portatili e di libri, per i quali si chiarisce che è vietata la scomposizione. Si rinvia al regolamento di esecuzione per indicazioni di dettaglio. L'articolo in questione dà indicazioni anche sul divieto di possesso di denaro e della ricezione dall'esterno di bevande alcoliche, nonché sui limiti al passaggio di cose e valori fra i detenuti.

All'art. 12 della presente proposta, si sottolinea il rapporto fra gli spazi per la permanenza all'aperto e la vivibilità e sostenibilità della situazione detentiva. Sotto questo profilo, è importante che tali spazi non si identifichino e riducano ai cortili, generalmente angusti, e che la permanenza all'aperto non si limiti alla c.d. "aria". I tempi di questa sono stati, comunque, aumentati da due a quattro ore, con possibile riduzione a due ore (un'ora nel testo vigente) per motivi eccezionali e per tempi brevi. Ma si è sottolineata la necessità della utilizzazione di tutti gli spazi esterni, particolarmente se non interclusi tra fabbricati, per attività sportive o di movimento in genere, proprio per compensare i lunghi periodi di permanenza in locali chiusi e per ridurre, conseguentemente, i rischi sul piano igienico e sanitario.

Le modifiche del servizio sanitario in carcere sono nel senso di quanto già detto al n. 4 delle indicazioni generali. La materia è distribuita in quattro articoli, dal 13 al 16, che sostituiscono l'art. 11, unico del testo vigente. Le modifiche attribuiscono al servizio sanitario operante all'interno degli istituti la attività di prevenzione delle situazioni contrarie alla salute e all'igiene, cui fanno riferimento anche le modifiche degli articoli precedenti. Tutte le modifiche, quindi, si tengono, nel rispetto del fine di creare condizioni di vivibilità in carcere, che sono doverose e che oggi mancano. Si prevede anche un organismo apposito di vigilanza e controllo in sostituzione di quello previsto attualmente, il medico provinciale, organo non più operante. In atto i controlli sul servizio penitenziario sono eseguiti dalla ASL territorialmente competente: da un lato, però, l'intervento è uno dei tanti che competono al servizio e dall'altro anche tale intervento è destinato a cessare quando, secondo la prospettiva della legge, dovrà essere il servizio sanitario nazionale, e quindi la singola ASL, a subentrare a quello penitenziario.

All'art. 17 della proposta, si richiama, intanto, la esigenza di attrezzature adeguate per tutte le attività trattamentali. Le modifiche riguardano, in particolare, la biblioteca che viene resa anche centro di lettura e di animazione culturale, fruibile dai detenuti, e che deve essere anche attrezzata come medioteca, dotata di attrezzature e materiale multimediale.

C. Modifiche al Capo III°

Si torna ancora alle indicazioni generali della parte iniziale: la trasformazione in diritti dei detenuti e degli internati degli obblighi posti dalla legge a carico della amministrazione penitenziaria.

In questo quadro, all'art. 18 della proposta, si parte dal riconoscimento come diritto della osservazione e della predisposizione e successiva attuazione del programma di trattamento, ovviamente in presenza della disponibilità della persona interessata a collaborare in tutto questo (art. 13 del testo attuale). Secondo una visione che è sembrata più aggiornata del sistema complessivo, sono curate alcune modifiche terminologiche: così l' "osservazione scientifica" diviene "osservazione multiprofessionale" e alla espressione "rieducazione" e derivate è persa preferibile quella di "risocializzazione".

Vi sono, poi, dopo il riconoscimento dei diritti connessi all'accesso ai singoli elementi del trattamento (art. 15 del testo attuale), alcune previsioni modificative della normativa sugli stessi.

Prima di entrare nell'esame di tali previsioni, si devono annotare, all'art. 21 della proposta, le modifiche all'art. 16 del testo vigente, dedicato al regolamento di istituto. Al riguardo è essenziale una premessa: il regolamento di istituto non deve essere una forma di ratifica della realtà esistente, come, invece, viene generalmente considerato nella sua applicazione concreta. La realtà degli istituti, come si è già accennato in più occasioni, è ben lontana da quella che dovrebbe essere secondo la legge. Quindi, se il regolamento di istituto ratifica l'esistente, ratifica la difformità degli istituti dal modello della legge e, di conseguenza, si pone come ulteriore elemento di resistenza alla modifica di questo modello difforme dalla legge.

Fatta questa premessa, gli interventi modificativi sono di tre tipi.

Il primo consiste nel richiamo alla assoluta subordinazione di questa fonte normativa alle fonti di livello superiore, rappresentate, per restare nell'ambito proprio, dall'Ordinamento penitenziario e dal Regolamento di esecuzione allo stesso. Le parti difformi del regolamento di istituto devono essere espunte dallo stesso. Esempio: se il regolamento di istituto stabilisce che gli orari di apertura delle camere sono dalle 9 alle 11 e dalle 14 alle 16, come accade in gran parte degli istituti, e che non sono programmate, complementariamente, attività nei locali comuni, tali norme devono essere soppresse. Si noti che l'esempio non è teorico, ma molto concreto e rende l'idea di cosa vuol dire ratifica dell'esistente e difformità di questo dal modello di istituto contenuto nella legge.

Il secondo intervento modificativo è rappresentato dalla composizione della commissione che predispone il regolamento. A prescindere da alcune modifiche relative agli operatori, ne esce il magistrato di sorveglianza, che, nel testo attuale, ne è invece il presidente. Se il ruolo del magistrato di sorveglianza è quello del garante della legge, non può contribuire a redigerla. Anche rispetto al regolamento deve essere conservato il ruolo di garanzia che gli è proprio.

Su questo, si innesta, quindi, il terzo tipo di intervento. Il magistrato di sorveglianza, quando riceve il testo del regolamento elaborato dalla commissione fa le sue osservazioni. Accolte o meno tali osservazioni, il regolamento è trasmesso al ministro, che approva o apporta correzioni al testo della commissione e lo trasmette ancora al magistrato di sorveglianza, che può rinnovare, a questo punto, le sue osservazioni. Anche queste possono non essere fatte proprie dal ministro. Si arriverà, comunque, a un testo finale, rispetto al quale il magistrato di sorveglianza, sempre nella sua funzione di garanzia della legge, avrà il potere di disapplicazione delle norme del regolamento di istituto difformi dalle fonti di livello superiore.

Nell'art. 22 della proposta sono contenute modeste modifiche terminologiche al testo attuale dell'art. 17.

Si torna ora al discorso già iniziato del diritto alla osservazione e al trattamento individualizzato e ai conseguenti diritti agli elementi del trattamento previsti dall'art. 15 del testo vigente dell'Ordinamento. In questo quadro vanno colte le modifiche relative all'accesso ai colloqui e alla corrispondenza telefonica, nonché alla istruzione, al lavoro e alle altre attività trattamentali (artt. da 19 in poi del testo attuale).

Per i colloqui e la corrispondenza telefonica – art. 18 del testo attuale e 23 della proposta – li si indicano intanto come diritti dei detenuti e degli internati. Si dà spazio, poi, a conferma di quanto avviene già nella prassi di molti istituti, alla autocertificazione su alcune circostanze che richiederebbero, altrimenti, complessi accertamenti di polizia o di altra fonte, sovente con tempi lunghi e con esiti tutt'altro che certi: mentre si attendono le risposte, le esecuzioni delle pene procedono e possono anche concludersi. Anche se viene limitato ai soli istituti e sezioni a custodia media o attenuata, per le telefonate, sempre per ragioni di semplificazione, si prevede il ricorso alle schede telefoniche prepagate. Si introduce anche la ammissione ad una telefonata sostitutiva quando non è stato possibile svolgere un colloquio.

Sia per i colloqui che per la corrispondenza telefonica sono eliminate le differenze di regime, introdotte con il nuovo Regolamento di esecuzione, fra i reclusi del circuito ad alta sorveglianza e gli altri: tali differenze sono possibili solo nei regimi differenziati della sorveglianza particolare e della massima sicurezza (si è designato di massima sicurezza il regime di cui all'art. 41bis, comma 2 e seguenti, del testo attuale).

E' anche prevista una concessione particolare, che agisce fuori da questo quadro di diritti dei detenuti e degli internati: la direzione dell'istituto, su istanza degli interessati e su indicazione e con le modalità previste dal programma di trattamento e elaborate dal gruppo di osservazione, può autorizzare corrispondenza telefonica da apposita postazione pubblica nell'istituto, fuori delle sezioni detentive.

Una modesta modifica è apportata anche all'art. 18bis del testo attuale, che ha come rubrica "colloqui a fini investigativi". Coerentemente a tale rubrica e a tutto il testo dell'articolo, si esclude la facoltà degli operatori di polizia di "visitare" gli istituti, facoltà del tutto non pertinente alle finalità della norma. Resta la sola facoltà di essere autorizzati ai colloqui.

Alcuni problemi relativi alla corrispondenza epistolare sono stati affrontati con la introduzione nella normativa vigente, per effetto della l. 8/4/2004, n. 95, dell'art. 18ter. Nonostante che la legge sia molto recente, si è ritenuto di dovere intervenire sul testo della medesima all'art. 25 della proposta. La revisione tocca vari punti, ma soprattutto distingue il problema del controllo del contenuto materiale delle buste che contengono la corrispondenza, dal controllo-lettura-conoscenza del contenuto di questa e dalle limitazioni della medesima e della ricezione della stampa. Per la prima parte, si è ritenuto di dovere rendere esplicita la prassi degli istituti: la chiusura della corrispondenza in partenza e l'apertura di quella in arrivo devono avvenire alla presenza dei reclusi interessati, assicurando in tal modo che siano gli stessi a verificare il mancato controllo-conoscenza del contenuto della corrispondenza. Non c'è alcun bisogno di un provvedimento autorizzativo del magistrato.

Per il secondo aspetto, è necessario il provvedimento del giudice che autorizzi il visto di controllo del contenuto degli scritti, nonché le limitazioni della corrispondenza e della ricezione della stampa. Tale provvedimento è rappresentato da un decreto del giudice competente (individuato con riferimento ai provvedimenti di ricovero in luogo esterno di cura), reclamabile con procedura giurisdizionalizzata, soluzione da tempo richiesta dagli organi di giustizia europei. Modeste le altre modifiche del testo attuale su questo secondo aspetto, fra le quali quella del periodo di durata del visto di controllo, ridotto da sei mesi a tre mesi e rinnovabile per analoghi periodi: è possibile, infatti, che il periodo di controllo si riveli utile per periodi anche molto brevi, come è possibile che sia utile conservarlo per periodi più lunghi. Inoltre, si sono estesi i soggetti per i quali la corrispondenza non può, comunque, essere sottoposta a controllo.

Anche in materia di istruzione, scolastica e professionale, all'art. 26 della proposta, si sottolinea che i detenuti e gli internati che ne fanno domanda hanno diritto ad essere iscritti e a frequentare i corsi scolastici e professionali, ovviamente nel rispetto delle regole di ammissione agli stessi.

Per il lavoro, all'art. 27 della proposta, vi sono modifiche che garantiscono la conformità alla legge del rapporto di lavoro attivato in carcere, anche negli aspetti formali, sostituendo alle espressioni mercede e remunerazione, tipiche del vecchio lavoro carcerario, quella propria di retribuzione. In merito a questa, si dirà più oltre, esponendo gli interventi sull'art. 22 del testo vigente, art. 31 della proposta.

Si è anche indicato il diritto, per il detenuto-lavoratore, ad un periodo feriale in attuazione della sentenza costituzionale n.158/2001, che ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, sedicesimo comma, della legge 26/7/1975, n. 354...nella parte in cui non riconosce il diritto al riposo annuale retribuito al detenuto che presti la propria attività lavorativa alle dipendenze dell'amministrazione carceraria". Le modifiche operate hanno portato ad una diversa numerazione dei commi: quello in questione non è più il numero 16, ma il n. 15.

All'art. 28 della proposta, che modifica l'art. 20bis del testo vigente, si insiste sulla necessità che le lavorazioni interne devono coinvolgere la gran parte della mano d'opera detenuta, sia nella effettuazione dei servizi per il funzionamento degli istituti (alimentazione, pulizia, manutenzione fabbricati e spazi all'aperto, etc.), sia per la fornitura delle cose di cui gli istituti e le persone, reclusi e personale, hanno bisogno. Al proposito, è importante il ricorso, per la gestione delle lavorazioni e dei servizi, alle imprese pubbliche e private, ma con specifica opzione per le cooperative sociali. Questo dovrebbe portare alla trasformazione degli istituti in strutture produttive, non, come sono oggi, quasi generalmente, mero contenitore di persone senza alcun impegno e in condizioni di permanente inerzia. Sviluppando la possibilità di ricorso a professionalità imprenditoriali, già previsto al comma 1 dell'art. 20bis (testo vigente), nel comma finale del nuovo articolo 26 si prevede il ricorso alle stesse professionalità per uffici interni alla Amministrazione penitenziaria, presso il dipartimento e presso i provveditorati, con l'incarico di curare la formazione del sistema produttivo e il suo funzionamento: sia sul versante della rilevazione delle esigenze interne, sia su quello della risposta produttiva alle stesse.

Nell'art. 29 della proposta, si modifica anche l'art. 21 del testo vigente. Si chiarisce nella rubrica che la norma consente la attuazione all'esterno non solo di attività lavorative, ma anche di altre attività trattamentali. E così, accanto alle già previste attività di lavoro e di formazione professionale, si aggiunge anche quella dello svolgimento di corsi di istruzione a tutti i livelli, anche universitari, diversi da quelli organizzati nello specifico istituto.

In questo articolo, altre due modifiche. Con la prima si chiarisce, a conferma di quanto già risulta dal Regolamento di esecuzione, che il lavoro all'esterno può essere subordinato o autonomo. Con la seconda si conferma una disposizione vigente, contenuta nel testo della l. 12/7/1991, n. 203, che rischia spesso di essere dimenticata: che le le condizioni di tempo per la ammissibilità, concernenti i reati di cui all'art. 4bis, comma 1, non riguardano i reati commessi prima del decreto legge convertito con la legge citata, cioè prima del 13/5/1991.

L'art. 31 della proposta modifica non solo formalmente, ma anche nella sostanza, l'art. 22 del testo vigente.

Il comma 1 contiene l'affermazione di principio in ordine al diritto ad una retribuzione equa, che discende dall'art. 36 Cost.. Si dà atto che ciò dovrà avvenire con riferimento al trattamento economico e normativo previsto, per attività lavorative corrispondenti, dai contratti collettivi di lavoro o da normativa equivalente.

Al comma 2, si prevede, comunque, a conferma delle previsioni vigenti, che "per le lavorazioni interne gestite dalla amministrazione penitenziaria", sempre in applicazione del principio di cui al comma 1, si debba, però, arrivare ad una determinazione specifica, che è rimessa, come attualmente, ad una apposita commissione.

Nei commi successivi, si danno regole perché la commissione operi con tempestività in merito ai necessari aggiornamenti (che devono essere triennali), così da evitare situazioni analoghe a quella attuale, in cui le tabelle fissate sono ferme a molti anni fa e non si arriva alla revisione delle stesse.

All'art. 33 della proposta, sono state modificate anche le norme relative alla quota di retribuzione che deve restare nella disponibilità del condannato in occasione di pignoramento o sequestro. Le modifiche sono state operate nel rispetto di un criterio di eguaglianza con i lavoratori liberi. Si è anche richiesto che la possibilità di agire su parte della retribuzione lasci, comunque, all'interessato una quota per evitare la completa vanificazione, non certo risocializzante, del risultato del lavoro svolto. Con riferimento a questa materia, si è anche chiarito che, in merito al danno arrecato ai beni della amministrazione penitenziaria, la quantificazione operata dalla stessa è reclamabile al magistrato di sorveglianza, secondo la nuova procedura giurisdizionalizzata introdotta nell'art. 46 di questa proposta, modificativo dell'art. 35 del testo vigente.

Alcuni ritocchi anche per la norma che riguarda la "Religione e pratiche di culto": art. 26 del testo vigente e 35 della proposta. Il primo intervento fa particolare riferimento a quelle religioni, che non hanno ministri di culto, come quella musulmana: si prevede che l'incontro con i detenuti possa riguardare semplici "esponenti" religiosi che non hanno la qualifica di "ministri del culto". Nel confermare la già prevista libertà religiosa, si sottolineano i due aspetti della medesima: la libertà dei reclusi di avere la assistenza dei ministri o esponenti del loro culto e di celebrare insieme con essi i loro riti, nonché la libertà dei ministri o esponenti dei vari culti di svolgere la loro missione presso i reclusi.

Una modifica rilevante, contenuta nell'art. 37 della proposta, è quella che riguarda i rapporti con la famiglia (art. 28 del testo vigente) e che consente un rispetto reale dei rapporti affettivi in carcere, risolvendo, in questo quadro, anche il problema dei rapporti sessuali dei detenuti ed internati. In proposito è già pendente la proposta parlamentare n. 3020 della Camera, primo firmatario Boato, presentata il 12/7/2002. Nell'articolo Della presente proposta si aggiunge un ulteriore comma con la previsione del c.d. avvicinamento per colloqui: cioè di un trasferimento per breve tempo presso un istituto di pena prossimo al domicilio dei familiari, ammissibile quando le soluzioni diverse non siano possibili.

E' già prevista dalla proposta n. 3020 della Camera anche la modifica dell'art. 30 del testo vigente, che diviene l'art. 39 della presente proposta e riguarda i permessi per gravi ragioni familiari. La modifica in parola risolve una antica questione sulle ragioni che possono consentire il ricorso ai permessi per motivi familiari: si sostituisce la espressione "particolare gravità" con quella di "particolare rilevanza", consentendo, quindi, i permessi non solo in occasione di eventi negativi e luttuosi, ma anche di eventi positivi e lieti (come la nascita di un figlio o la celebrazione del matrimonio).

Si è intervenuti anche, nell'art. 40 della proposta, sull'art. 30bis del testo vigente: ai commi 3 e 6, con una mera modifica formale (si dà atto che la sezione di sorveglianza è stata denominata tribunale di sorveglianza); al comma 4, con un nuovo testo, che prende atto di una specifica sentenza costituzionale, la n. 53/1993, che giurisdizionalizza la procedura del reclamo al tribunale di sorveglianza sui provvedimenti in materia di permessi del magistrato di sorveglianza.

Si viene poi all'art. 41 della proposta, che riguarda i permessi premio, su cui si è intervenuti in più punti. Vanno ricordate, intanto, due modifiche lessicali, ma non solo.

La prima è rappresentata da una nuova denominazione del beneficio, che accentua la funzione di socializzazione, che la norma ha indubbiamente e che sembra espressa in modo riduttivo dal riferimento ad una mera funzione premiale.

La seconda, riguarda il testo dell'art. 30ter, comma 1 del testo vigente. La espressione ivi usata, riferita alle persone che possono accedere ai permessi premio, indicate come "non socialmente pericolosi" è sostituita da quella di soggetti "cheche non risultano di attuale e particolare pericolosità". La modifica affronta un duplice problema: il primo è quello della "attualità" della pericolosità, richiesta ormai da tutte le normative sulla pericolosità, sia quella specifica relativa alle misure di sicurezza, sia quella concernente situazioni similari, come quelle previste dall'attuale art. 4bis; il secondo problema riguarda la genericità della espressione attuale, che può riferirsi a qualsiasi detenuto, che ha sovente alle spalle una storia giudiziaria

non breve, anche se composta di episodi modesti: di qui l'opportunità di richiedere una "particolare pericolosità" per precludere la ammissione ai permessi.

Come si è detto, oltre a queste, vi sono altre modifiche del testo vigente.

Nel comma 1, oltre alla modifica sulla pericolosità, si cerca di sottrarre la durata dei permessi ad una discrezionalità che, talvolta, appare eccessiva. Si sottolinea, quindi, che "di regola" – ed è pertanto salva la discrezionalità quando sia fondata su ragionevoli motivi – la concessione dei permessi premio deve allinearsi al limite dei 45 giorni annuali.

Al comma 4 si precisa che la maggiore durata del periodo detentivo per la ammissione ai permessi premio per gli autori dei delitti compresi nel primo comma dell'art. 4bis del testo attuale, riguarda i soli delitti commessi dopo il 13/5/1991: vedi quanto osservato per lo stesso problema nella parte concernente il lavoro all'esterno.

Al comma 5, si chiarisce, intanto, che la espressione "imputati" deve essere intesa in senso proprio: cioè nei termini di cui all'art. 60 del codice di procedura penale. Questo per evitare, come succede sovente, che sia ritenuto sufficiente, per il blocco della concessione, un semplice rapporto interno di denuncia per un reato tutto da verificare. Inoltre è parso necessario prevedere che il reato abbia una certa consistenza. Al proposito, si deve rilevare che la norma comporta una sorta di revoca, sia pur temporanea (ma, per le pene di minore entità, sarà di fatto definitiva), della ammissibilità al beneficio, per la quale, in situazioni non molto dissimili (sent. n. 186/95, in materia di liberazione anticipata e n. 418/98, in materia di liberazione condizionale), si richiede che il nuovo reato, per la sua rilevanza, appaia "incompatibile con il mantenimento del beneficio". Se pur non si adotta tale formula, si richiede però una certa rilevanza del delitto addebitato. Si richiede, inoltre, che il fatto si collochi in un periodo di espiazione della pena, interno, cioè, al percorso di reinserimento sociale che si è avviato e al cui sostegno il beneficio concorre e non comprenda, quindi, periodi precedenti di custodia cautelare o di esecuzione di misure alternative (nei quali, fra l'altro, le condotte illecite sono, in genere, già specificamente sanzionate).

Sono aggiunti, infine, tre nuovi commi.

Il primo, comma 9, introduce un permesso aggiuntivo "per coltivare specificamente interessi affettivi": è ripreso, negli stessi termini, dalla proposta n. 3020 della Camera, già ricordata.

Il secondo, comma 10, è una presa d'atto della creazione della Unione europea e delle possibilità di spostamento delle persone nell'ambito della stessa: si prevede la concessione di permesso fuori dall'Italia, ma entro il territorio dell'Unione, quando ricorrono motivi particolarmente rilevanti. Devono essere informate le autorità di polizia del luogo in cui l'interessato si reca e alle quali deve presentarsi.

Il terzo, comma 11, prevede ancora la fruizione di permessi fuori dello Stato, ma sempre nei confini della Unione europea. Si tratta di una situazione con varie particolarità. La condizione di fondo è che il permesso sia proposto dalla direzione dell'istituto su parere del gruppo di osservazione e trattamento per il "completamento delle attività trattamentali intraprese". La seconda condizione è che i fruitori di tali particolare permessi abbiano fruito regolarmente di permessi di socializzazione in precedenza. Tali permessi possono riguardare singoli detenuti, ma anche gruppi che hanno svolto un'attività trattamentale comune. Nel secondo caso, il quadro in cui il permesso viene concesso può essere quello degli scambi culturali con altro paese della Unione europea. Si ipotizza la possibilità che il gruppo di detenuti, anche tenendo presenti i problemi organizzativi, sia accompagnato da coloro che, pur se non dipendenti dalla amministrazione penitenziaria, abbiano seguito le attività trattamentali in relazione alle quali i permessi vengono concessi.

Anche qui deve essere avvertita l'autorità di polizia del luogo in cui i permessi si svolgono.

L'art. 42 della proposta riscrive l'art. 31 del testo vigente. E' sottolineata la importanza della partecipazione dei detenuti e degli internati alle occasioni collettive di programmazione delle attività "al fine di ottenere un maggiore coinvolgimento e accrescere il senso di responsabilità individuale". Anche in relazione a questo, senza rifiutare la regola del sorteggio per la partecipazione alle rappresentanze dei reclusi previste dalla legge, si ipotizza la possibilità di inserimenti con criteri diversi e anche selettivi, specie quando si manifesti una rilevante diversità di interessamento e partecipazione.

D. Modifiche al capo IV°

L'art. 43 della proposta modifica l'art. 32 del testo attuale in vari punti. Introduce, intanto, un nuovo comma 1, che richiede la disponibilità, nella biblioteca dell'istituto, dell'Ordinamento penitenziario, del Regolamento di esecuzione allo stesso e del regolamento di istituto, nonché delle altre disposizioni in materia. Al comma 2, si prevede la consegna ai reclusi di un estratto delle norme essenziali di tali testi. Al comma 3 vi è il richiamo alle regole per i detenuti e gli internati, ma anche per la amministrazione penitenziaria. Il comma 4, pur confermando il testo vigente, secondo cui nessun detenuto o internato può avere mansioni di responsabilità, chiarisce che i detenuti e gli internati, "in relazione alle loro capacità possono collaborare alle attività interne". Infine, l'ultimo comma, richiamato l'obbligo di risarcimento del danno arrecato dai detenuti o internati ai beni della amministrazione, richiama anche la disposizione dell'ultimo comma del nuovo art. 33, secondo cui

contro l'esistenza e misura del danno, affermata dalla amministrazione, è dato reclamo al magistrato di sorveglianza ai sensi dell'art. 46 della proposta (art. 35 del testo vigente).

L'art. 44 della proposta, nel modificare l'art. 33 del testo vigente, ne analizza anche altri aspetti posti in evidenza da questi anni di applicazione.

Una prima modifica riguarda il n. 3 dell'attuale comma unico dell'art. 33, relativo all'isolamento giudiziario, per il quale non sono previsti, e vengono invece introdotti, limiti di durata per garantire il rispetto del diritto di difendersi dell'imputato detenuto. Il protrarsi dell'isolamento, nel testo normativo attuale, "fino a quando ciò sia ritenuto necessario dall'autorità giudiziaria", configura la possibilità di violare la libertà di determinarsi dell'imputato nelle proprie dichiarazioni. Si richiede, pertanto, che i tempi e le ragioni siano specificati nel provvedimento della autorità giudiziaria precedente e si stabilisce che tale provvedimento sia impugnabile come provvedimento sulla libertà personale.

Sono introdotti quattro nuovi commi. Al comma 2, alcune indicazioni sulla sanzione dell'isolamento diurno (aggiunto a quello notturno), fra le quali si inserisce anche quella della ammissibilità del rinvio della esecuzione, con gli stessi mezzi del rinvio della esecuzione delle pene e delle sanzioni sostitutive. Una particolare disposizione riguarda il tempo di attuazione della sanzione: la stessa deve essere la più tempestiva possibile e non può, comunque, essere attuata quando si è avviata la fase della fruizione dei benefici penitenziari, a cominciare dai permessi di risocializzazione.

Dopo avere ricordato, nei commi 3 e 4, il rinvio al regolamento di esecuzione in merito alle modalità di attuazione dell'isolamento e la particolare attenzione che gli operatori devono riservare ai soggetti sottoposti allo stesso, nel comma 5 si sottolinea che, al di fuori dei casi specificati nella norma, non possono essere attuate forme diverse di isolamento, anche temporaneo, e si rafforza tale divieto con riferimento ad alcune situazioni in cui le prassi operative degli istituti realizzano situazioni di isolamento di fatto.

E' riscritto l'art. 34 del testo vigente, che diviene l'art. 45 della proposta, dedicato alle perquisizioni.

Una modifica, al comma 4, è operata in relazione alla sentenza costituzionale n. 526/2000 e alla motivazione della stessa, che, pur non rilevando incostituzionalità della norma, ha sottolineato la esigenza di "una forma di documentazione dell'avvenuta perquisizione".

Ma la riscrittura è completa. Si distingue, intanto, al comma 1, fra perquisizioni personali e nei locali di vita dei reclusi.

Ai commi 2 e 3, si individuano i casi in cui non si può procedere a perquisizione personale. Si danno indicazioni sulle modalità, in parte delegando al regolamento di esecuzione, in parte intervenendo su alcune prassi, che non rispondono al principio del rispetto della personalità: così, le c.d. "flessioni", cui si ricorre chiedendo soltanto di mostrare le parti intime, senza operare alcun accertamento (solo in presenza di ragionevoli e giustificati motivi, si può operare la perquisizione, ma accompagnata da effettivi accertamenti con strumentazione adeguata); così anche per l'uso di cani nel corso delle perquisizioni, impiegati sovente solo per intimidire e consentito invece solo quando si tratti di cani impiegati per la ricerca di sostanze cui sono addestrati. E' possibile pensare che disposizioni di questo tipo siano troppo specifiche per essere previste dalla legge, ma sta di fatto che, in questi aspetti, si evidenziano negazioni della dignità delle persone particolarmente avvilenti e si secondano, per converso, le deformazioni del rapporto fra gli operatori e i reclusi e la convinzione dei primi che la mortificazione dei secondi sia il modo di mantenere il controllo della situazione. I commi 6 e 7 indicano i casi ordinari di perquisizione: fuori dagli stessi è necessario un provvedimento motivato del direttore.

Al comma 7, un'ultima disposizione. Le perquisizioni sono effettuate con il personale in servizio nell'istituto. Si vuole evitare che si formino e vi provvedano reparti speciali, interessati in buona parte a creare un clima di soggezione nei detenuti e negli internati.

La modifica dell'art. 35, introdotta con l'art. 46 della proposta, è attuazione della sentenza costituzionale n.26 dell'11/2/1999, di cui già si è detto al n. 3 delle indicazioni generali di questa prima parte della relazione. Va aggiunta qualche precisazione sulle soluzioni proposte nell'articolato.

Vanno precisati alcuni punti che il testo della proposta ha cercato di affrontare e risolvere.

Una prima precisazione riguarda la mancata previsione di un termine per il reclamo. Due sono le ragioni di tale scelta: la prima è che l'art. 35, per i reclami ivi previsti, non prevede alcun termine per la proposizione degli stessi. La seconda è che, in molti casi, l'interesse al reclamo si definisce in presenza di situazioni di cui è difficile precisare una data esatta o dal protrarsi o dal ripetersi di certe condotte, anche queste spesso non definitive e non sempre pienamente conosciute.

La seconda precisazione, al comma 2, riguarda l'oggetto del reclamo. Manca spesso uno specifico provvedimento rispetto al quale si intende reclamare e si è cercato, pertanto, di indicare una serie di situazioni dalle quali, comunque, può derivare la violazione di un diritto o – equivalente – una condizione del detenuto o del reclamante difforme da quella prevista dalla legge.

Una terza precisazione, al comma 5, riguarda il potere del magistrato di sorveglianza di rilevare le "situazioni di gestione degli istituti che condizionano il provvedimento reclamato, specificando tali condizionamenti ed

individuando a chi siano addebitabili”. Pensiamo alla mancanza di lavoro o alla mancanza di interventi sanitari, che possono derivare e deriveranno prevalentemente dalla mancanza di risorse economiche, messe a disposizione dalla amministrazione centrale.

Quarta precisazione, al comma 7, riguarda la affermazione del carattere vincolante, per la amministrazione, del provvedimento che decide sul reclamo. Si può ricordare la questione della vincolatività o meno degli ordini di servizio del magistrato di sorveglianza nei confronti della amministrazione penitenziaria, che caratterizzò i primi anni di applicazione della legge penitenziaria. Su questa questione sono già intervenute le modifiche dell'art. 69, comma 6, portate dalla L. 10/10/1986, n. 663, ma è bene ribadire il concetto.

L'articolo in esame affronta e risolve anche il rapporto fra questo reclamo e quelli previsti dal comma 6 dell'art. 69 del testo vigente, in materia di disciplina del rapporto di lavoro interno e in materia disciplinare. Appare logico riportare anche quei reclami nell'ambito della possibilità generale di reclamo. Nella nuova collocazione, si prevede che il reclamo in materia disciplinare, per essere efficace, deve essere esteso anche al merito del provvedimento reclamato: è in giuoco il diritto a non essere punito ingiustamente.

L'art. 47 della proposta aggiunge un comma 2 al testo vigente dell'art. 36, sottolineando che l'intervento disciplinare deve tenere conto del programma di trattamento e viceversa: in altre parole, si deve essere attenti a non intervenire o a come intervenire per non interrompere un percorso avviato di recupero e riabilitazione.

L'art. 49 della proposta interviene sull'art. 38 del testo attuale, in primo luogo spostando i commi 2,3 e 4 all'articolo successivo, relativo alle sanzioni disciplinari, cui tali disposizioni sono pertinenti. In secondo luogo si aggiunge il nuovo comma 2, affrontando e risolvendo un problema che trova generalmente, in difetto della precisazione in questione, una soluzione opposta. Ci si riferisce alla infrazione disciplinare prevista dall'art. 77, n. 10 del regolamento di esecuzione: “atti osceni o contrari alla pubblica decenza”. La precisazione del comma 2 è la seguente: “Ai fini della configurazione di determinati illeciti penali e conseguentemente di quelli disciplinari, la camera di pernottamento dei detenuti e degli internati, pur se sottoposta al controllo visivo del personale penitenziario, non è luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico”. Che la camera di pernottamento non sia luogo pubblico o aperto al pubblico pare indubbio, ma, nel quadro della stessa nozione di “pubblicità”, si esclude anche che sia un luogo esposto al pubblico. La presenza di un potenziale controllo del personale sull'interno della camera e su quanto vi avviene opera all'interno di nozioni di ordine e sicurezza che nulla hanno a che vedere con quella di pubblicità: c'è, in sostanza, un “privato” del detenuto e dell'internato che non può divenire “pubblico” solo perché potenziale oggetto di controllo.

L'art. 50 della proposta modifica l'art. 39, relativo alle sanzioni disciplinari, e ai primi tre commi recupera i commi tolti all'articolo precedente, che dettano alcune disposizioni generali in materia. I commi 4, 5 e 6 riprendono l'intero testo dell'art. 39 vigente, con una sola aggiunta in fine del comma 6, con la quale si sottolinea l'anomalia della presenza in carcere di puerpere e donne che allattano la propria prole: se in esecuzione di pena, le stesse dovrebbero essere scarcerate; se in custodia cautelare, la detenzione in carcere si giustifica solo se “sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza”. I due commi finali, il 7 e l'8, riprendono, con minime modifiche, indicazioni del regolamento di esecuzione circa l'applicazione di una misura cautelare in attesa della definizione del procedimento disciplinare: si deve trattare di un intervento di assoluta urgenza in situazioni critiche dell'ordine dell'istituto.

Anche l'art. 41 del testo vigente, relativo all'impiego della forza fisica nei confronti dei detenuti e degli internati, è modificato dall'art. 52 della proposta. Al comma 2, si sottolinea la esigenza che la forza impiegata sia proporzionata alla attività violenta che l'ha provocata e si vieta che sia accompagnata o seguita da atti aventi finalità punitive, intimidatorie e degradanti. Rispetto al testo attuale che, al comma 3, consente l'uso di mezzi di coercizione fisica previsti dal regolamento, si rende esplicito nella stessa legge che l'unico mezzo di coercizione può essere rappresentato dalle manette, uso assolutamente limitato nel tempo. Una piccola modifica al comma 3 del testo della proposta: l'informazione degli operatori al direttore deve essere data attraverso un verbale che riferisca quanto accaduto.

L'art. 53 della proposta modifica l'art. 42 del testo vigente, sui trasferimenti, prevedendo il diritto dei reclusi ad essere assegnati ad un istituto prossimo alla residenza della famiglia, salve controindicazioni circa il mantenimento o la ripresa di rapporti con la criminalità organizzata. Questo comma è aggiunto, mentre resta l'altro, già previsto, delle possibili motivazioni dei trasferimenti, dipendenti sia da ragioni di sicurezza, sia da esigenze dell'istituto, sia da esigenze dei detenuti e degli internati.

Qualche novità anche in materia di traduzioni: art. 54 della proposta e 42bis del testo vigente. E' modificato il comma 3, relativo ai soggetti di competenza dei centri per la giustizia minorile, nel senso che si sottolinea la transitorietà della situazione, che dovrà essere affrontata dal nuovo Ordinamento penitenziario minorile, nella parte in cui dovrà regolare “una nuova e autonoma organizzazione del personale”. Al comma 4, si

dispone che i mezzi di trasporto impiegati nelle traduzioni devono assicurare posto sufficiente, circolazione d'aria e temperature adeguate alla stagione. Al comma 7, la modifica riguarda l'uso degli abiti civili in tutte le traduzioni per tutti i detenuti e internati e all'art. 8 la possibilità per il personale, quando risulti opportuno a giudizio della direzione dell'istituto, di svolgere le traduzioni in borghese. Questo deve sempre avvenire nelle traduzioni dei minori.

Anche l'art. 43 del testo vigente subisce, nell'art. 55 della proposta, sulle dimissioni dei reclusi dagli istituti, qualche modifica, sostanzialmente di aggiornamento. Viene meno la presenza del consiglio di aiuto sociale, ormai non più operante e, con questo testo, soppresso, mentre la posizione più impegnata è del centro di servizio sociale adulti, che deve coinvolgere la rete sociale dei servizi.

L'ultima modifica, per questo capo è nell'art. 56, già 44 del testo vigente. La modifica è singolare, contenuta nel comma 3: si dispone che "non può essere applicata per la salma del detenuto alcuna disciplina diversa da quella ordinaria". Il riferimento è a regolamenti comunali che contengono disposizioni speciali in materia. La disposizione, già contenuta nel testo vigente, per cui la salma è messa immediatamente a disposizione dei congiunti, dovrebbe ritenersi sufficiente, ma sembra utile anche una specifica precisazione.

Come si è già accennato, gli artt. 45 e 46 del testo vigente sono soppressi. La normativa relativa all'oggetto degli stessi è sviluppata nel titolo IV dell'articolato della presente proposta.

Parte seconda. Relazione sul titolo II°

Per la rilevanza e la autonomia delle materie trattate nei tre capi del Titolo II°, conviene dividere la relazione con riferimento ai temi trattati negli stessi. Quindi, si riferirà in merito a:

Sezione I°:- Le modifiche introdotte dal Capo I° sulle misure alternative.

Sezione II°- Le modifiche introdotte dal Capo II° in materia di esecuzione dei trattamenti penali diversi dalla pena detentiva, capo che presenta molte parti del tutto nuove.

Sezione III°:- Le modifiche del capo III° sulla magistratura di sorveglianza.

Sezione I. Le modifiche al Capo I° del Titolo II° sulle misure alternative

Alcuni principi e finalità generali

A. L'accesso alle misure alternative nella giurisprudenza costituzionale

Con le modifiche che si propongono si vuole favorire un più esteso ricorso alle misure alternative alla detenzione. Indubbiamente la applicazione abbastanza limitata delle stesse deriva anche da gravi deficienze organizzative nei vari sistemi interessati (penitenziario, socio assistenziale e giudiziario), cui si cerca di provvedere in altre parti di questa stessa proposta.

Ma si vuole cogliere qui la essenzialità, nello sviluppo del percorso penitenziario-riabilitativo dei condannati, della fase alternativa alla detenzione. Su questo punto è stato inserito un articolo preliminare, che è divenuto il n. 57 della proposta, formato dalla citazione di parti delle sentenze della Corte Costituzionale in materia, dalle quali si ricava che il passaggio alla misura alternativa non è uno sviluppo eccezionale, ma deve essere considerato la conclusione ordinaria della esecuzione penale. Il che, si sottolinea, vale anche, secondo la stessa logica, nei numerosi casi in cui la esecuzione in carcere è stata solo parziale o non vi è stata, in quanto si attribuisce al percorso comunque compiuto in libertà, dopo il reato e prima della esecuzione, la stessa efficacia di valutazione. Si deve, ricordare, qui, che la scelta della Corte costituzionale è spiegata, sì, con il riferimento al testo dell'art. 27, comma 3, Costituzione, ma è sostenuta anche con un richiamo alla efficacia di una tale scelta, contrapponendo alla "inadeguatezza" della pena detentiva "a svolgere il ruolo di unico e rigido strumento di prevenzione generale e speciale" la "idoneità" delle misure alternative "a funzionare ad un tempo come strumenti di controllo sociale e di promozione della risocializzazione" (Sent. Cost. n. 343/87).

Dunque: l'art. 57 della proposta sintetizza l'insegnamento della Corte costituzionale, estraendone le citazioni più significative della giurisprudenza. Si devono, però, inquadrare quelle citazioni nella lunga riflessione operata dalla Corte.

La giurisprudenza della stessa si sviluppa in due tempi: il primo, di poco precedente l'approvazione del nuovo Ordinamento penitenziario del 1975 e il secondo sviluppatosi dalla metà degli anni 80 in poi, seguendo e condizionando le modifiche legislative del 1986 (la legge Gozzini) e tutti gli interventi normativi ulteriori.

Il primo tempo: la sentenza costituzionale 204/74, secondo e terzo capoverso del n.2 della motivazione in diritto. Vi si legge: "Con l'art. 27, comma 3, Cost.," "il fine ultimo e risolutivo della pena stessa, quello, cioè, di tendere al recupero sociale del condannato", "ha assunto un peso ed un valore più incisivo di quello che non avesse in origine; rappresenta, in sostanza, un peculiare aspetto del trattamento penale e il suo ambito di applicazione presuppone un obbligo tassativo per il legislatore di tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma anche di predisporre tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle. Sulla base del precetto costituzionale sorge, di conseguenza, il diritto per il condannato a che, verificandosi le condizioni poste dalla norma di diritto sostanziale, il protrarsi della realizzazione della pretesa punitiva venga riesaminato al fine di accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto positivamente al suo fine rieducativo e tale diritto deve trovare nella legge una valida e ragionevole garanzia giurisdizionale".

In questa sentenza troviamo l'affermazione di un principio, costruito come diritto soggettivo del condannato a vedere riesaminare, durante la esecuzione della pena, nei tempi e modi stabiliti dalla legge ordinaria, se la parte di pena espiata abbia già assolto positivamente o meno al suo fine rieducativo. Si noti che la individuazione di tale diritto soggettivo è centrale nella sentenza, perché, dal riconoscimento di tale posizione giuridica del soggetto, deriva la affermazione della competenza a decidere del giudice ordinario in materia di liberazione condizionale e la dichiarata incostituzionalità della competenza del ministro della giustizia, prevista dalla normativa allora vigente. Nella sentenza costituzionale si costruisce, in modo esplicito, il rapporto esecutivo penale come quello in cui lo Stato afferma la sua pretesa punitiva e il condannato ha però il diritto soggettivo che si è descritto, nato, come la sentenza chiarisce, dall' "obbligo tassativo, per il legislatore, di tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma anche di predisporre tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle". I mezzi erano rappresentati, nel 1974, dalla sola liberazione condizionale, a cui si sarebbero aggiunte, di lì a poco le altre misure alternative; mezzi, tutti, che agevolano la effettiva realizzazione della finalità riabilitativa della pena. E le forme atte a garantire l'impiego di quei mezzi, erano quelle giurisdizionali, gestite da un giudice.

Secondo tempo della giurisprudenza costituzionale. Si possono citare alcuni passi significativi della sentenza n. 343/1987 della Corte, che, riportandosi alla sentenza n. 204/74, fa ormai esplicito riferimento alle misure alternative alla detenzione previste dall'Ordinamento penitenziario. In tale sentenza, già anticipata qui sopra, dopo avere rilevato "la crisi congiunta della pena e delle misure clemenziali, rivelatesi inadeguate, la prima, a svolgere il ruolo di unico e rigido strumento di prevenzione generale e speciale, le seconde, a promuovere reali manifestazioni di emenda", si prosegue e si osserva: "Di qui la tendenza a creare misure che, attraverso la imposizione di misure limitative – ma non privative – della libertà personale e l'apprestamento di forme di assistenza, siano idonee a funzionare ad un tempo come strumenti di controllo sociale e di promozione della risocializzazione": v. parte iniziale del n. 2 della motivazione in diritto. Sono queste le misure alternative della Legge penitenziaria e, su di queste, la sentenza osserva ancora (ripetendo alla lettera la sentenza 204/74): "Giova ricordare che sul legislatore incombe l'obbligo di tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma anche di predisporre tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle": v. la parte finale del n. 6 della motivazione in diritto. Non si può non rilevare la concretezza con cui la sentenza richiama a questo obbligo, osservando che sarà anche possibile che le misure in questione manchino di efficacia quando scontino "le ben note carenze strutturali e finanziarie", inerenti al sistema organizzativo che deve seguire e fare attuare le misure, e le "oggettive difficoltà di attuazione della prescrizione relativa al lavoro, non corredata da strumenti atti a fornirne la disponibilità" (v. sempre la parte finale del n.6 della motivazione indiretto anche in riferimento a quanto indicato nel terzo capoverso del n. 3 della stessa sentenza, ma ciò non toglie che quella strada vada perseguita, eliminando carenze e inadeguatezze del sistema operativo.

Mi sembra chiaro che la costituzionalizzazione investe, qui, d'altronde, a conferma di quanto già detto dalla sentenza n. 204/74, gli strumenti necessari alla attuazione del principio affermato nella stessa sentenza e il sistema organizzativo indispensabile per il funzionamento di quegli strumenti. Il che vuol dire: costituzionalizzazione delle misure alternative alla detenzione in fase esecutiva e del sistema organizzativo necessario per il funzionamento delle stesse. L'impostazione costituzionale, la ritroviamo espressa in molte altre sentenze, nelle quali è costante il richiamo alla 204/74 e ai principi e agli strumenti della flessibilità della esecuzione della pena (282/89, 125/92, 306/93, 68/95, 186/95, 173/97, 445/97, 137/99). Se vogliamo, i vari e più recenti interventi della Corte Costituzionale sono volti proprio ad individuare situazioni di rigidità che contrastano con il principio di flessibilità e a rimuovere le prime per riaffermare il secondo. Anche nella

difficile situazione normativa di cui alla L. 7/8/1992, n. 356, in conversione del d.l. 8/6/1992, n.306, alcune delle sentenze citate si impegnano nella difesa dei possibili spazi di flessibilità. E questo significa: difesa costituzionale della ammissibilità alle misure alternative.

E, all'esito di queste rilevazioni, una citazione particolare e conclusiva per una sentenza costituzionale già menzionata, la n. 282/89 (parte iniziale del n. 8 della motivazione in diritto): "...essere ammessi alla liberazione condizionale costituisce, per il condannato che si trovi nella situazione di cui all'art. 176, primo comma, C.p.,...diritto e non graziosa concessione... La decisione di questa Corte n. 204 del 1974 (citata sopra e che qui si ripete: nota di chi scrive) espressamente riconosce che, sulla base dell'art. 27, terzo comma, Cost., "sorge il diritto per il condannato a che, verificandosi le condizioni poste dalla norma di diritto sostanziale, il protrarsi della pretesa punitiva venga riesaminato al fine di accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto positivamente al suo fine rieducativi". Non vi è dubbio, pertanto, che, una volta accertato che il condannato versa nelle condizioni di cui al primo comma dell'art. 176 C.p. Essendo venuta a mancare la "ragione" della pena detentiva, il tribunale di sorveglianza ha il dovere, esperite tutte le formalità relative, di porre il condannato nello stato di liberazione condizionale. Appunto perché nulla lo Stato ha graziosamente concesso e nulla il condannato deve allo Stato per l'ammissione alla liberazione condizionale, gli obblighi derivanti dalla libertà vigilata di cui all'art. 230, n. 2, C.p. (applicati per la attuazione della liberazione condizionale: nota di chi scrive) non costituiscono "corrispettivo" di una qualunque concessione....ma trovano razionale fondamento, ex art. 27, terzo comma, Cost., nel sostegno e controllo che essi possono e devono offrire alla prova in libertà del condannato."

Da questa giurisprudenza e dalla riflessione che esprime deriva direttamente l'art. 57 della proposta, che, nella quasi totalità, è composto dalle citazioni delle sentenze costituzionali.

Al comma 1, si riporta la citazione della sentenza n. 204/74, che individua il diritto soggettivo del condannato "a che, verificandosi le condizioni poste dalla legge ordinaria, il protrarsi della realizzazione della pretesa punitiva venga riesaminato al fine di accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto positivamente al suo fine rieducativi"(terzo capoverso del n. 2 della motivazione in diritto).

Al comma 2, ancora una citazione della stessa sentenza: "Il sistema normativo deve tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma predisporre anche tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle"(secondo capoverso del n. 2 della motivazione in diritto).

Al comma 3, la citazione è quella della sentenza n. 343/87. Al fine di realizzare le indicazioni date al comma 2, "sono stabilite le misure alternative alla detenzione o di prova controllata, che, attraverso prescrizioni limitative, ma non privative, della libertà personale e l'apprestamento di forme di sostegno, siano idonee a funzionare ad un tempo come strumenti di controllo sociale e di promozione alla risocializzazione"(v.parte iniziale del n. 2, sia il terzo capoverso del n. 3, sia la parte finale del n. 6 della motivazione in diritto).

Al comma 4 il riferimento è ancora alla sentenza n. 343/87, dalla quale si ricava che il funzionamento di tale sistema deve essere assicurato attraverso la creazione e il mantenimento di una organizzazione adeguata a svolgere le funzioni di controllo e di assistenza indicate nel comma precedente: v. la citazione del comma precedente, con particolare riferimento all'ultima parte del n. 6 della motivazione indiretto.

Al comma 5, si traggono le conclusioni a tali premesse, richiamando la sentenza costituzionale n. 282/89, parte iniziale del n. 8 della motivazione in diritto, che si è citata ampiamente poco sopra e alla cui citazione si rimanda. Il primo periodo del comma 5 riporta direttamente le parole della sentenza della Corte. A queste si è aggiunta soltanto la parola "continuativa", tenendo presente che fra le misure alternative c'è anche la semilibertà, che è considerata una modalità di esecuzione della pena detentiva, ma ha la caratteristica, appunto, di non essere eseguita continuativamente in carcere, ma con periodi di libertà alternati a periodi di detenzione.

Sempre nel comma 5, ma nel secondo periodo, si sottolinea una conseguenza implicita della giurisprudenza costituzionale: che le misure alternative non sono un intervento eccezionale, ma, al contrario, un intervento ordinario e necessario attraverso il quale, in alternativa parziale o totale al carcere, la pena viene eseguita. E questo, ancora implicito nella giurisprudenza, è vero anche nei casi in cui la legge ordinaria lo preveda nei confronti delle persone in stato di libertà.

E' parso utile aggiungere qui il comma 6, nel quale si chiarisce che l'organo giudiziario competente in proposito è rappresentato dalla magistratura di sorveglianza, la quale è presente dalla fase di esecuzione della pena detentiva, con la funzione: di promuovere la definizione e lo sviluppo, da parte degli organi penitenziari, del percorso di reinserimento sociale del condannato, di seguire e stimolare la realizzazione di

tale percorso attraverso gli interventi di sua competenza, come i permessi di risocializzazione, e di intervenire, poi, nei tempi e con le modalità previste, a disporre il passaggio alle misure alternative.

In sostanza: nel momento valutativo e decisionale sulla ammissione alle misure alternative nella ricorrenza delle condizioni di legge, si cerca di evidenziare la rilevanza del criterio della utilità, meglio, della indispensabilità, della fase alternativa al carcere in un percorso penitenziario che ha già manifestato segni chiari di assunzione di responsabilità, che possono essere rappresentati, ad es., dalla regolare fruizione di permessi di risocializzazione o anche dalla proficua adesione ad impegni trattamentali o, se teniamo sempre presenti anche i casi di decisioni nei confronti di soggetti in libertà, dalla avvenuta realizzazione, nel periodo di libertà, del percorso di reinserimento sociale. La decisione va, quindi, ancorata alla logica interna allo sviluppo del percorso rieducativo, che è una logica che tende alla misura alternativa come meta naturale della strada percorsa.

Si dà così una oggettiva concretezza al criterio della meritevolezza, che si disincaglia da fumosi dati soggettivi e si imposta sui "progressi nel trattamento", come è esplicitato, ad esempio, nell'art. 50 O.P del testo vigente – art. 66 della proposta – in materia di semilibertà, e come è chiaro, comunque, anche nelle disposizioni relative alle altre misure alternative. Si aggiunge che non si farebbe un buon uso del criterio della meritevolezza se lo si agganciasse, invece, ai reati commessi o ai precedenti penali che, da antefatti che informano l'osservazione e il trattamento del soggetto (e, per tale via, il suo percorso penitenziario), rischiano, altrimenti, di divenire "pre-giudizi" nei suoi confronti. Il che deve fare ricordare la maggiore efficacia delle misure alternative rispetto alla esecuzione rigida della pena detentiva, maggiore efficacia che deve essere confermata anche per coloro che sono recidivi, in quanto se, per questi, venissero utilizzate raramente le misure alternative e venisse preferita la esecuzione in carcere non si farebbe che secondare il rischio criminogeno di tale esecuzione e strutturare il percorso delinquenziale della persona.

A queste riflessioni si può aggiungere che è molto pericoloso non l'uso, ma l'abuso dell'art. 79 della proposta (4bis nel testo vigente) e delle informazioni degli organi di polizia, rese indispensabili da tale norma per i delitti più gravi. La quale norma – si ricorda sempre – impone la richiesta di informazioni in merito ad una situazione attuale, si ripete attuale, su eventuali legami della persona alla criminalità, mentre le informative in questione solo molto raramente si attengono a tale indicazione e di regola, invece, si soffermano sui reati e i legami precedenti, esprimendo pareri sulla opportunità della concessione dei benefici. Questo è disapplicazione della norma.

E' incontestabile la esigenza, già riconosciuta e soddisfatta prima che l'art. 4bis fosse introdotto, di conoscere le situazioni esterne in cui la misura alternativa si realizzerebbe: e, a tal fine, vi deve essere e vi è sempre una fase di verifica dei riferimenti esterni di inserimento e della loro validità, fase nella quale è richiesto l'intervento quadro del Servizio sociale penitenziario, ma sono anche richieste specifiche informazioni degli organi di polizia. Non vi è dubbio, infatti, che la validità del percorso penitenziario, non debba essere compromessa da inserimenti esterni a rischio di ripresa di legami delinquenziali. Ma tutto ciò deve fare parte delle eventuali controindicazioni alla ammissione alla misura alternativa, che possono anche essere decisive, fermo restando, però, che il giudizio centrale resta ancorato al positivo sviluppo della strada percorsa in esecuzione della pena o, per i soggetti in libertà, di quella realizzata nell'ambito sociale. Se la conclusione su questo punto è favorevole, bisogna motivare specificamente sulle verificate controindicazioni alla concessione, eventualmente rilevando in quale direzione si debba modificare, con ulteriore osservazione, il progetto di inserimento esterno per evitare quei rischi che dalle stesse controindicazioni derivano.

In conclusione: sulla traccia dell'articolo inserito nella proposta e formato, in prevalenza, dagli enunciati della Corte costituzionale, in presenza dell'evolversi positivo della situazione del condannato, secondo le indicazioni e condizioni di legge, il passaggio alla fase alternativa alla detenzione deve essere la regola, della quale va specificamente motivata la disapplicazione.

B. Limitazione temporale delle preclusioni alle misure alternative

E' parso che sia maturo il tempo per riesaminare la legislazione introdotta con il d.l. 8/6/1992, n. 306, convertito nella legge 7/8/1992, n.356, che escludeva, salva la collaborazione alla giustizia ex art. 58ter O.P., la ammissibilità alle misure alternative di condannati per gravi reati, generalmente riferibili alla criminalità organizzata. Non va dimenticato che, fin dalla introduzione di questa normativa, la Corte Costituzionale aveva espresso riserve sulla stessa (sentenza n. 306/93, n. 11 della motivazione in dritto): "Non si può non rilevare come la soluzione adottata, di inibire l'accesso alle misure alternative alla detenzione ai condannati per determinati gravi reati, abbia comportato una rilevante compressione delle finalità rieducative della pena. Ed infatti la tipizzazione per titoli di reato non appare consona ai principi di proporzionalità e di individualizzazione della pena che caratterizzano il trattamento penitenziario, mentre appare preoccupante la tendenza alla configurazione normativa di "tipi di autore", per i quali la rieducazione

non sarebbe possibile o potrebbe non essere perseguita". La Corte, dopo avere osservato che solo la ammissibilità alla liberazione anticipata, introdotta dalla legge di conversione, salva la normativa dal rilievo di incostituzionalità, rileva che, nonostante questo, la finalità rieducativi "rimane compressa in misura rilevante per la preclusione assoluta di tutte le misure extramurarie, delle quali il legislatore ha riconosciuto l'utilità per il raggiungimento dell'obiettivo di risocializzazione".

Sono passati 12 anni dalla introduzione di una normativa che aveva le caratteristiche della eccezionalità e 11 dalle considerazioni della Corte Costituzionale. Vi è un dato nuovo, rappresentato dalla L. 23/12/2002, n. 279, che, nell'intervenire su quelle disposizioni, le ha modificate proprio con riferimento a due sentenze costituzionali, le n. 357/94 e 68/95, inserendo nel testo dell'art. 4bis, la citazione delle parti essenziali dei dispositivi di tali sentenze. Così che il terzo periodo del comma 1 dell'art. 4bis del testo vigente dispone: "I benefici suddetti possono essere concessi ai detenuti o internati per uno dei delitti di cui al primo periodo del presente comma purché siano stati acquisiti elementi tali da escludere la attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, altresì nei casi in cui la limitata partecipazione al fatto criminoso, accertata nella sentenza di condanna, ovvero l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità operato con sentenza irrevocabile, rendono, comunque, impossibile un'utile collaborazione con la giustizia...". Tale modifica normativa ha indubbiamente l'effetto di risolvere molte situazioni, ma va rilevato che le valutazioni di cui alla norma in questione si prestano ad applicazioni eterogenee, che, infatti, sino ad oggi, pur in presenza delle sentenze costituzionali, sono state molto diseguali. Di qui il contenuto della proposta che assicura il mantenimento della detenzione per un periodo tutt'altro che breve nei casi in questione, superato il quale si recupera la ammissibilità alle misure alternative. Si noti che, comunque, resta la necessità di accertare che non vi sia in atto un collegamento con la aggregazione criminale, così che la ammissione concreta della persona comporta che si possa ragionevolmente ritenere che la stessa, pur dopo la commissione di quei gravi reati, possa accedere ad un regime di prova (che sarà, è evidente, adeguatamente controllato).

C. La liberazione condizionale fuori del sistema delle preclusioni

Si è ritenuto di non estendere alla liberazione condizionale il regime di inammissibilità alle misure alternative (salva collaborazione con la giustizia), ora ricordato. La liberazione condizionale è stata pensata negli anni, in sostanza, come una possibilità sempre presente, alla quale venivano posti limiti, che potevano essere estesi o ridotti, ma che era innaturale fare arrivare, sia pure in casi limitati, alla esclusione della ammissibilità. Al proposito si deve ricordare che la sentenza costituzionale n. 264/1974 affidò, fra l'altro, la legittimità costituzionale della pena dell'ergastolo alla previsione della liberazione condizionale: non fu l'unica ragione, ma una ragione fondamentale che ha dato "tenuta" a questa giurisprudenza costituzionale anche in seguito. Ma un altro rilievo va fatto. La liberazione condizionale è stata oggetto della normativa limitativa alla ammissibilità alle misure alternative solo con il d.l. 12/5/1991, n. 152, convertito nella L. 12/7/1991, n. 203, che prevedeva, in effetti, l'aumento a due terzi della pena espiata (evidentemente riferendosi al limite di pena espiata della metà indicato nel comma 1 dell'art. 176) quale limite di ammissibilità al beneficio, contenendo, poi, un richiamo al regime stabilito per le misure alternative: sempre, quindi, un regime di restrizione, ma non di esclusione della ammissibilità. Era chiaro, però, che il riferimento alla disciplina delle misure alternative, non riguardava le condizioni di ammissibilità, ma solo gli accertamenti da operare per verificare la permanenza dei legami di aggregazione alle organizzazioni criminali. Invece, nel d.l. 8/6/1992, n. 306, convertito nella L. 7/8/1992, n. 356, che contiene la esclusione alla ammissibilità alle misure alternative per i reati più gravi, non si fa alcuna menzione della liberazione condizionale. Si creava un problema interpretativo: il rinvio alle disposizioni sulle misure alternative, contenuto nella norma della legislazione restrittiva del 91 relativa alla liberazione condizionale, poteva valere, senza altro intervento normativo, anche per la legislazione restrittiva del 92? In altre parole: il rinvio del 91 era limitato alla normativa vigente in quel momento e tenuta presente in quel momento, o doveva acquisire un contenuto diverso se quella normativa cambiava? Non si dimentichi quello che si è già osservato: che, cioè, il rinvio operato nella normativa 91 riguardava un tema diverso da quello delle condizioni di ammissibilità e cioè le disposizioni relative agli accertamenti da operare per verificare la permanenza o meno dei legami con la criminalità organizzata. Comunque, la questione interpretativa è stata risolta prevalentemente nel senso di ritenere valido il rinvio anche alla liberazione condizionale della normativa di inammissibilità (salva collaborazione) del 1992.

Allora: se è vero, come è vero, che la ammissibilità alla liberazione condizionale, anche nel variare delle condizioni attraverso una vicenda normativa lunghissima, è stata ritenuta una risposta naturale e logica che discendeva dal principio rieducativo della pena, così come affermato nella sentenza costituzionale, fondamentale in materia, n. 204/1974; se è vero, come è vero, che la inammissibilità (salva collaborazione) alle misure alternative è estensibile alla liberazione condizionale in base ad una interpretazione tutt'altro che certa e persuasiva; non sembra opportuno intervenire nella questione escludendo la inammissibilità (salva

collaborazione) per la liberazione condizionale? Si ritiene di dovere dare una risposta affermativa sul punto, ritenendo, in particolare, che questa sia la sede opportuna, in un quadro di riesame e riorganizzazione generale della normativa penitenziaria, per arrivare a tale conclusione.

D. Non sono riducibili i livelli di flessibilità

Nella presente proposta ci si preoccupa di dare maggiore razionalità ed efficacia in determinati settori ai livelli di flessibilità nella esecuzione della pena ovvero ai livelli di ammissibilità alle misure alternative raggiunti dalla normativa vigente. Si interviene anche per non rendere definitive ed insuperabili le limitazioni alla ammissibilità alle misure alternative introdotte dalla legislazione di emergenza contro la criminalità organizzata: come accennato sopra alla lettera b), dove si è ricordata la giurisprudenza costituzionale che ha contenuto la applicabilità delle limitazioni, avanzando, inoltre, in linea generale, specifiche riserve e perplessità.

Non si adotta, invece, la linea di una riduzione dei livelli di flessibilità raggiunti, nella convinzione che le disposizioni che li prevedono siano maturate attraverso una riflessione ragionevole e equa circa la concreta applicazione del sistema.

Va chiarito che il problema centrale investe la misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale, ordinario e terapeutico. Di riflesso, il problema interessa anche le altre misure alternative, in particolare la detenzione domiciliare, che, come l'affidamento in prova, calcola la ammissibilità sulla base della pena ancora da espiare (e non come la semilibertà, per la quale rileva la quota parte della pena espiata). L'affidamento in prova, d'altronde, è la misura alternativa che presenta il rilievo di gran lunga maggiore nell'area delle misure alternative o, come anche la si chiama, area penale esterna. Nel 2003 gli affidamenti seguiti dai centri servizio sociale adulti sono stati 30.469 (23.584 ordinari + 6883 terapeutici). Le detenzioni domiciliari sono state 13.914 (11.322 ordinarie + 2592 provvisorie). Molto inferiore il numero delle semilibertà. Per la rilevanza qualitativa e quantitativa della misura è sull'affidamento in prova che si concentra la riflessione che segue.

Si è detto, dunque, che si ritiene di non potere adottare una linea di riduzione dei livelli di ammissibilità alle misure alternative, con particolare riferimento all'affidamento in prova al servizio sociale. Si ritiene che la dimostrazione di quanto si è ora detto possa svilupparsi su tre punti, tre punti che sono stati problemi rilevanti, ma anche problemi superati. Tali punti sono i seguenti e vengono esaminati in questo ordine:

D1:- La possibilità di ammissione alle misure alternative senza procedere alla osservazione in istituto;

D2:- La esecuzione delle pene non superiori a tre anni o a quattro anni, se tossico o alcoolodipendenti, solo dopo la sospensione della pena stessa e la occasione data al condannato di richiedere ed eventualmente ottenere una misura alternativa;

D3:- Il criterio di computo della pena detentiva ammissibile riferito alla parte residua della stessa da eseguire in concreto.

Esaminiamo questi tre punti, cui aggiungeremo, sub D4, una considerazione conclusiva.

D1. La possibilità di procedere alla ammissione a misure alternative senza procedere ad osservazione in istituto o, come si dice, direttamente dalla libertà, trova il suo precedente in due previsioni della L. 10/10/1986, n. 663 (Legge Gozzini):

il comma 6 dell'art. 50 O.P., non sopravvissuto a successive modifiche, che consentiva, per le pene dell'arresto e della reclusione non superiore a sei mesi, la ammissione alla semilibertà "prima dell'inizio della espiazione della pena se il condannato ha dimostrato la propria volontà di reinserimento nella vita sociale";

il comma 3 dell'art. 47 O.P., che disponeva: "L'affidamento in prova al servizio sociale può essere disposto senza procedere alla osservazione in istituto quando il condannato, dopo un periodo di custodia cautelare, ha goduto di un periodo di libertà serbando comportamento tale da consentire il giudizio di cui al precedente comma 2" (si trattava, in sintesi, del giudizio di "affidabilità" maturato attraverso la osservazione in istituto).

Su questa seconda disposizione è intervenuta la Corte costituzionale che, con sentenza n. 569/89, ha affermato la illegittimità costituzionale della stessa "nella parte in cui non prevede che, anche indipendentemente dalla detenzione per espiazione di pena o per custodia cautelare, il condannato possa essere ammesso all'affidamento in prova al servizio sociale se, in presenza delle altre condizioni, abbia serbato un comportamento tale da consentire il giudizio di cui al precedente comma 2 dello stesso articolo".

Motiva la Corte che "infatti è irragionevole e privo di significato, in relazione alla finalità rieducativa della pena, escludere dall'affidamento in prova al servizio sociale chi non abbia subito provvedimenti di custodia cautelare, tenuto conto che le misure cautelari coercitive possono essere applicate soltanto quando si procede per delitti per i quali la legge prevede la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni, così che restano esclusi dall'affidamento in prova proprio gli autori dei reati più lievi."

Allora: su questo primo punto di allargamento della ammissibilità alle misure alternative (e, quindi, dell'aumento del livello di flessibilità), punto concretamente rilevante, se è vero come è vero, che la ammissione delle misure alternative dalla libertà si aggira sul 70% del totale, si deve prendere atto che la Corte costituzionale consente e approva la scelta operata dal legislatore ed anzi opera una rettifica in direzione di un ulteriore allargamento, escludendo non solo la necessità della osservazione in istituto, ma escludendo addirittura la esigenza di un preventivo e parziale periodo detentivo sofferto.

Ma, nel difendere la scelta del legislatore, al di là dello specifico rilievo della Corte Costituzionale, si possono menzionare anche le ragioni della stessa, risalenti agli interventi citati della L. 663/86, che erano e sono ancora difficilmente contestabili. In sostanza, si voleva evitare che la esecuzione di una pena residua o anche la esecuzione della pena nella sua integrità, intervenendo a distanza di tempo dai reati commessi e, così, portando o riportando la persona in carcere, interrompesse un percorso di reinserimento sociale già compiuto dalla persona. Si noti che la conseguenza non era quella di non eseguire la pena, ma di eseguirla in un regime di misura alternativa: la condanna era eseguita in un regime diverso che consentiva il mantenimento del livello di inserimento raggiunto. E' vero che veniva a mancare l'osservazione in istituto e, cioè, il normale strumento di valutazione per decidere sulla ricorrenza delle condizioni di merito alla concessione; ma è anche vero che avevamo una "osservazione sociale" in libertà significativa, alla quale si chiedeva esattamente lo stesso giudizio di affidabilità indicato nel comma 2 dell'art. 47 in esito alla osservazione in istituto. In sostanza, si assicurava, lo stesso livello di valutazione (se non migliore: in un mese o qualcosa di più in istituto non si poteva certo operare una valutazione e tanto meno una verifica analoghe a quelle fornite in libertà) e si evitava l'inconveniente grave di distruggere ciò che era già stato costruito. E l'attuazione della esecuzione non era affatto esclusa, ma si realizzava in un regime diverso, però più adeguato al caso, sempre salva, si intende, la revoca della misura alternativa e il ritorno alla esecuzione detentiva.

E allora la conclusione sul primo punto è che non si può tornare indietro rispetto agli spazi aperti alle misure alternative alla detenzione con la soluzione indicata.

D2. Qui è in discussione una legge apposita, la l. 27/5/1998, n. 165, c.d. legge Simeone-Fassone-Saraceni, che, attraverso la modifica dell'art. 665 del codice procedura penale, ha disposto, appunto, la temporanea sospensione della esecuzione delle pene non superiori a tre anni, o a quattro anni per i tossicodipendenti, accompagnata dall'avviso ai condannati della possibilità di avanzare, entro un termine breve, istanza di misura alternativa al tribunale di sorveglianza competente. La sospensione della esecuzione viene revocata se non viene proposta alcuna istanza nel termine o, se proposta, viene respinta.

Questa normativa è stata introdotta per una manifesta esigenza di equità. In precedenza, ai sensi del comma 4 dell'art. 47, ora modificato dalla stessa L. 165/98, se l'istanza è "proposta prima dell'emissione o dell'esecuzione dell'ordine di carcerazione, è presentata al pubblico ministero o al pretore, il quale, se non osta il limite di pena di cui al comma 1, sospende l'emissione o la esecuzione fino alla decisione del tribunale di sorveglianza, al quale trasmette gli atti." Era chiaro che tale sistema poteva funzionare solo per coloro che sapevano muoversi nelle procedure esecutive per la esperienza maturata in precedenza o perché adeguatamente assistiti da un difensore (anche questo con esperienza adeguata). E va detto che, anche per questi soggetti, l'esito era tutt'altro che sicuro, in quanto molto dipendeva dai tempi, più o meno solleciti, della fase esecutiva.

Esisteva, quindi, una possibilità per il condannato che doveva essere sottoposto ad esecuzione di una pena detentiva, possibilità che era rimessa però alla buona sorte, che premiava, come spesso accade, i più esperti (il che non garantisce affatto che si tratti dei migliori) o i più provvisti di risorse difensive. Il che era evidentemente iniquo. Su questo è intervenuta la L. 165/98 stabilendo un punto di partenza uguale per tutti, nei termini che si sono indicati.

In tale modo non si eliminavano le disuguaglianze sostanziali fra le persone condannate, particolarmente con riferimento alle risorse diseguali delle stesse in ordine alle possibilità e risorse di inserimento sociale, utili ad ottenere le misure alternative. A questo proposito, subito dopo la entrata in vigore della L. 165/98, il dipartimento della amministrazione penitenziaria invitava, con una propria circolare, i centri servizio sociale adulti a organizzare, anche con l'aiuto del volontariato, sportelli informativi sulle modalità di redazione e presentazione delle istanze di misure alternative e sulle strutture sociali che avrebbero potuto agevolare l'inserimento sociale (compreso quello lavorativo, ma non solo) e favorire la effettiva ammissione alla misura alternativa. Era questa una occasione, e in qualche misura lo è stata e resta, nella quale una legge dello Stato svolgeva la funzione prevista dal comma 2 dell'art. 3 Costituzione: di promuovere, cioè, la rimozione di disuguaglianze sostanziali e di stimolare l'inserimento sociale di fasce di persone che ne erano escluse.

La legge in questione si preoccupava, comunque, di limitare la propria applicazione ai condannati per reati diversi da quelli previsti dall'art. 4bis del testo vigente dell'O.P. (art. 54bis del testo di questa proposta).

In conclusione, anche su questo secondo punto, non è giustificato un ritorno al sistema precedente, pur se è pacifico che il nuovo sistema deve funzionare meglio, evitando il protrarsi della sospensione delle esecuzioni per i tempi lunghi delle decisioni dei tribunali di sorveglianza. Ovvero, questi tempi lunghi non ci devono essere. Ma di ciò si dirà nella parte riservata al funzionamento della magistratura di sorveglianza.

D3. Il calcolo per la ammissibilità della pena detentiva alle misure alternativa è fatto non sulla pena inflitta, ma su quella residua da eseguire in concreto. Questo problema è stato particolarmente dibattuto per l'affidamento in prova al servizio sociale, anche se con ricadute sulle altre misure.

Ora, è vero che tale problema trova ormai la sua risposta normativa nella legge Simeone-Fassone-Saraceni, di cui si è parlato qui sopra, ma, dato che il tema viene spesso riproposto, è utile un riesame anche di questo punto.

Il percorso giurisprudenziale e legislativo, prima di arrivare alla legge ora ricordata, è stato lungo e le varie tappe dello stesso sono state percorse per rispondere, con motivazioni che sono state sempre razionali, ad esigenze crescenti di allargamento degli spazi di ammissibilità alle misure alternative. Si tratta, quindi, di decidere se abbandonare questo percorso e fare marcia indietro.

Si possono riepilogare per accenni le tappe del percorso indicato. Entrata in vigore nel luglio 76 la normativa sulle misure alternative del nuovo ordinamento penitenziario, emerse subito una giurisprudenza della stessa Corte di Cassazione, secondo cui, per la individuazione della pena ai fini dell'affidamento in prova al servizio sociale dovevano avere rilevanza le eventuali cause di estinzione della pena o in genere tutti i fatti giuridici che implicassero un ridimensionamento della pena medesima rispetto a quella irrogata (v. Cass. Sez. II, 26/4/77, Bertini; Cass. Sez. I, 2/12/77, Grassi; Cass. Sez. I, 17/1/1978, De Cinque). D'altronde, anche l'argomento letterale, riferibile al termine "pena inflitta", era tutt'altro che certo sia per la stessa ambiguità del termine, sia perché si correlava strettamente al termine "pena da scontare", che era determinato in base alla pena da scontare in concreto, dedotte le parti di pena non più eseguibili. Va aggiunto che la questione era stata affrontata e risolta in questo senso negli anni precedenti per la liberazione condizionale (v. Cass. Sez.un. 15/12/1973, Borelli).

Tale giurisprudenza era regolarmente applicata e valeva anche per le altre misure alternative fino a che, proprio presupponendo la giurisprudenza ora citata, non interveniva la sentenza costituzionale 11/7/1989, n. 386, nella quale si legge: "L'art. 47, comma 1 è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede, ai fini della ammissibilità dell'affidamento in prova al servizio sociale, che nel computo delle pene, ai fini della determinazione del limite dei tre anni, non si debba tenere conto anche delle pene espiate. Tale disposizione viola, infatti, gli artt. 3 e 27, comma 3, Cost., tenuto conto che nel computo anzidetto non si tiene conto delle pene già estinte e, quindi, a maggior ragione, non si deve tenere conto, agli effetti dell'affidamento, di pene che, essendo state espiate, hanno consentito una più lunga osservazione del comportamento e hanno potuto anche conseguire, sia pure parzialmente, oltre agli effetti necessariamente retributivi, quegli effetti di rieducazione e di recupero sociale che attengono alla funzione di prevenzione speciale."

Dopo questa sentenza costituzionale, cominciava un periodo di incertezza per le giurisdizioni di merito, dovuto a due motivi.

Il primo era rappresentato dalla Sentenza della Cassazione a Sezioni unite, 26/4/1989, Russo, che, mentre la Corte Costituzionale, con la sentenza ora citata e di poco successiva, considerava diritto vivente la giurisprudenza risalente alla entrata in vigore dell'O.P. (e addirittura confortata da giurisprudenza analoga per la liberazione condizionale, ancora precedente all'O.P., comprendente anche decisioni della Cassazione a sezioni unite), cambiava improvvisamente indirizzo affermando che la espressione "pena inflitta" doveva essere rigidamente interpretata come pena inflitta in sentenza. Il secondo motivo era rappresentato dal fatto che la ricordata sentenza costituzionale n. 386/1989 aveva deciso in un caso di concorso di pene cumulate e doveva essere limitata alla ipotesi in cui alcune delle singole pene cumulate erano state espiate, non al caso, più frequente per vero, di un'unica pena in esecuzione e di parziale esecuzione della stessa. Questa limitazione non sembrava ricavarsi chiaramente dai passi citati della sentenza costituzionale, ma l'interpretazione restava, comunque, controversa.

Si stava, però, arrivando ad un ulteriore tappa di questo travagliato percorso: l'intervento legislativo sul punto. La prima normativa ad essere toccata era quella di cui agli artt. 90 e 94 del dpr 309/90 sugli stupefacenti: sospensione esecuzione pena detentiva e affidamento in prova al servizio sociale in casi particolari, misure relative ai tossicodipendenti. In precedenza, l'affidamento in prova in casi particolari, introdotto con l'art. 47bis dell'O.P., si era modellato sulle condizioni di ammissibilità dell'affidamento in prova ordinario (due anni e sei mesi nella previsione iniziale della l. 21/6/1985, n.297 e tre anni con la successiva l. 663/86). Invece, con un decreto legge, rinnovato numerose volte, da quello iniziale, risalente al 1991 a quello finale 14/5/1993, n. 139, conv. nella l. 14/7/1993, n.222, si portava il limite di ammissibilità da 3 anni a 4 anni e si specificava che tale limite valeva anche se si trattava del residuo di una pena maggiore. Nel mentre queste disposizioni erano già applicate per i tossicodipendenti e gli alcooldipendenti, si arrivava all'intervento normativo anche per l'affidamento in prova ordinario. L'art. 14bis della l. 7/8/1992, n. 356, stabiliva che "La disposizione del primo comma dell'art. 47 della l. 26/7/1975, n. 354, nella parte in cui indica i limiti che la pena inflitta non deve superare perché il condannato possa beneficiare dell'affidamento in prova al servizio sociale, va interpretata nel senso che deve trattarsi della pena da espriare in concreto, tenuto conto anche dell'applicazione di eventuali cause estintive."

Questa nuova normativa comportava nuovi interventi della Corte di Cassazione, a sezioni unite, che, con sent. n. 18/1993, riconosceva che la interpretazione da dare all'art. 14bis citato (che, pur essendo una norma di interpretazione autentica, ha avuto bisogno di ulteriore interpretazione addirittura da parte delle Sezioni unite) era nel senso che dovevano ritenersi ammissibili al beneficio dell'affidamento in prova ordinario tutte le pene detentive non superiori ad anni tre, anche quale residuo di maggior pena. Era stata, intanto, chiamata a pronunciarsi anche la Corte Costituzionale per la confusa situazione interpretativa esistente e per conoscere se fosse costituzionalmente ammissibile la interpretazione più larga (che calcolava la pena ammissibile sul residuo pena comunque formatosi). E' utile ricordare che la Corte, con sentenza n. 430/1993, chiariva che "deve peraltro escludersi che la (ormai così definitivamente acquisita) applicabilità della generalizzata misura alternativa di che si discute (in tutti i casi, quale che sia la entità della pena inflitta, in cui quella residua da espriare non superi i tre anni) possa contrastare con il precetto della ragionevolezza e della eguaglianza".

Da questo momento le misure alternative assumevano una dimensione significativa: dai 4961 affidamenti in prova (ordinari e terapeutici) del 1992 si passava ai 28.444 del 1997, prima ancora dell'arrivo della L. 165/98.

Questa legge è l'ultima tappa del percorso e conferma la direzione della strada percorsa in precedenza: il comma 5 dell'art. 656 C.p.p., così modificato, stabilisce che il particolare sistema di sospensione della esecuzione in attesa della decisione del tribunale di sorveglianza sulla istanza di misura alternativa avanzata dall'interessato riguarda le pene detentive non superiori a tre anni o a quattro anni, per tossicodipendenti e alcooldipendenti, "anche se costituenti residuo di maggior pena". La l. 165/98, come già detto, si è preoccupata di applicare il sistema dalla stessa introdotto solo ai reati diversi da quelli dell'art. 4bis.

Poniamoci anche qui il problema: si può tornare indietro? La Corte Costituzionale ha osservato che l'allargamento dell'affidamento in prova, ordinario e terapeutico, a tutte le pene residue non superiore ad anni tre o ad anni quattro non contrasta "con il precetto della ragionevolezza e della eguaglianza". Si può aggiungere che proprio questo allargamento ha segnato il raggiungimento di una dimensione significativa dell'area delle misure alternative, che pure resta a un livello inferiore rispetto a quella di altri paesi europei. E la acquisita rilevanza di quella che viene chiamata area penale esterna sembra adempiere alla scelta costituzionale, descritta alla lettera A) di questa parte, di dare alla flessibilità un ruolo centrale nell'ambito della esecuzione della pena.

Aggiungiamo che sono proprio gli allargamenti nella ammissibilità all'affidamento in prova che hanno caratterizzato la crescita delle misure alternative e che l'affidamento riguarda in misura rilevante l'area detentiva di minore rilievo criminale (come detto, la l. 165/98 non si applica ai reati di cui all'art. 4bis; quindi, in ordine a pene residue non superiori ad anni tre, si può essere ammessi, sì, all'affidamento in prova, anche per reati più gravi, ma solo nella fase finale di esecuzione della pena ed eventualmente dopo un periodo di semilibertà o anche dalla libertà, ma in casi del tutto eccezionali, possibili in base al comma 3 dell'art. 47). L'affidamento in prova resta dunque lo strumento che contrasta la crescita inaccettabile del carcere. L'indebolimento dell'affidamento darebbe campo libero al sovraffollamento e alla cattiva gestione conseguente degli istituti di pena.

Non si trovano ragioni persuasive per tornare indietro dai livelli di flessibilità raggiunti nella esecuzione della pena.

D4. In esito a questa riflessione sul mantenimento del livello di flessibilità della esecuzione, è utile ricordare i risultati di una recentissima ricerca sui livelli di recidiva degli ammessi all'affidamento in prova al servizio sociale. La ricerca, denominata MISURA, è stata svolta dalla Università di Firenze e dal Provveditorato regionale della Amministrazione penitenziaria della Toscana e dai Centri servizio sociale adulti toscani.

Va rilevato che si tratta di un intervento significativo e abbastanza nuovo, anche se avrebbe potuto essere effettuato da tempo per verificare se e quali vantaggi offrano le misure alternative rispetto alla esecuzione della pena in carcere.

La ricerca ha portato a queste conclusioni. Su 152 casi di affidamenti, ordinari e terapeutici, eseguiti presso i Centri servizio sociale adulti toscani sono ricaduti nel reato, nei cinque anni successivi alla conclusione della prova, 34 soggetti, dei quali 28 tossicodipendenti e solo 6 estranei a tale condizione. La ricerca sinteticamente ha verificato:

che la ricaduta nel reato, fatte le proporzioni fra gli affidati con problemi di tossicodipendenza (anche se in affidamento ordinario, che prevedeva, però, fra le prescrizioni, lo svolgimento di un programma terapeutico) e coloro senza tali problemi, oscilla fra il 27% , per i primi, e il 12%, per i secondi: quindi con l'esito positivo, della non ricaduta nel reato nei cinque anni successivi alla conclusione della prova, variante dal 73% dei primi all'88% dei secondi;

che la grande maggioranza dei soggetti esaminati provenivano da lunghe storie di devianza penale (plurirecidivi), che il passaggio dalla misura alternativa ha interrotto nei casi di successo percentualmente elevati sopra indicati;

che le statistiche fornite sulla ricaduta nel reato di coloro che espiano la pena in carcere (la ricerca non aveva, né poteva avere, un proprio campione di confronto, che avrebbe riguardato solo i non meritevoli delle

misure) è stimata, per ricerche precedenti, nell'ordine del 75% circa: non ricadono nel reato, pertanto, solo il 25% dei soggetti;

che il problema più rilevante resta indubbiamente quello dell'intervento sulla tossicodipendenza, ancora molto limitato e da potenziare in ordine alla idoneità dei programmi terapeutici esterni e alla preparazione dell'adesione agli stessi degli interessati.

La ricerca, comunque utile, è stata effettuata in tempi brevi e potrà essere sviluppata e nelle dimensioni e negli approfondimenti e confronti. Ma la superiorità delle misure alternative rispetto alla esecuzione della pena in carcere nell'evitare la recidiva e, quindi, nel contenimento della devianza sembra incontestabile.

La conclusione deve essere questa: il sistema della flessibilità nella esecuzione della pena e delle misure alternative può essere migliorato e reso certamente più efficace. Sembra del tutto irragionevole pensare ad una sua restrizione.

Interventi specifici sulle misure alternative

A. Premessa

Nei numeri successivi si farà riferimento agli interventi specifici su singole misure alternative, nonché su situazioni particolari, che richiedevano adeguamenti normativi.

Così gli interventi sull'affidamento in prova per conservare allo stesso la caratteristica di misura che cerca il reinserimento sociale dell'interessato, affidata in modo esclusivo alla gestione del servizio sociale e al personale di questo. Così gli interventi sulle altre misure alternative e in particolare su semilibertà e liberazione condizionale, della seconda delle quali si cerca, attraverso modeste modifiche, l'attrazione nell'ambito delle misure alternative. La separazione da queste della liberazione condizionale sembra dovuta essenzialmente alla sua diversa storia normativa, non a ragioni di sistema, rappresentando proprio, nella giurisprudenza costituzionale (sentenze 204/1974 e successive), la "apripista" di quel sistema. Oltre ad altri interventi relativi a singole disposizioni, si affronta un tema che è emerso nella casistica di questi anni, tema di vecchia data, ma che ha richiamato nuove attenzioni. E' quello della esecuzione della pena a molta distanza di tempo dai fatti. Si è cercato di cogliere i vari aspetti di una tale situazione e di dare risposte al riguardo.

Molte delle modifiche nascono anche dalle esperienze acquisite in un ormai lungo, anche se controverso, periodo applicativo. Non è male puntualizzare qui quali siano le ragioni di fondo di questi interventi. Le ragioni, in sintesi, riguardano la efficacia delle misure alternative, valutata in relazione a quella che è la loro finalizzazione: quella di sostenere il percorso riabilitativo del condannato in una fase decisiva della esecuzione della pena e di consentire che quel percorso faccia capo al suo effettivo reinserimento sociale. Se si vuole sottolineare questo punto è perché vi sono state, prevalentemente nella magistratura, compresa parte di quella di sorveglianza, più che tra gli operatori penitenziari, preoccupazioni sul rischio che le misure alternative vanificassero i caratteri essenziali della pena: erano, sì, alternative a questa, ma dovevano restare, per così dire, "penose", mantenere una linea punitiva capace di dissuadere dal ritorno al reato.

E' un tema che può sconfinare facilmente nell'ideologico, mentre qualche precisazione può evitare questo rischio. La misura alternativa è ormai pacificamente riconosciuta come una modalità di esecuzione della pena (la più recente modifica della liberazione anticipata l'ha ammessa anche per i periodi di affidamento in prova al servizio sociale, cioè per la misura più ampia e pacificamente non detentiva). Ma questo non toglie che la struttura della misura alternativa è quella indicata dalla legge e che è stata la legge a pensare i suoi limiti e condizioni e che non deve rientrare tra le preoccupazioni di chi applica la legge di aggiungere altre limitazioni o di ampliare, sempre e comunque, quelle previste, anche quando non appaiono necessarie. Ricordare, allora, e richiamare al criterio di valutazione indicato all'inizio - quello, cioè, della efficacia delle misure al fine del reinserimento sociale - diventa necessario. Su quel criterio si dovrà valutare come sia meglio procedere.

Si possono fare degli esempi. E' diventato molto comune, praticamente costante, in molte sedi, la applicazione, nell'affidamento in prova, della prescrizione della permanenza nella abitazione in un periodo più o meno lungo della notte. A prescindere da ciò che tale prescrizione comporta nella quotidianità di una persona, specie quando si riferisce a tutti i giorni, sino a che il sistema di controlli del servizio sociale penitenziario non sarà completo, ciò significa controllo degli organi di polizia, con tutte le inesorabili pesantzze di questo. Ciò può rappresentare un elemento di distorsione del rapporto con il servizio sociale, rapporto che è, invece, centrale nello svolgimento della misura. E analogo prescrizione può condizionare la stessa possibilità dell'affidamento in prova in casi particolari da realizzare presso una comunità terapeutica, molte delle quali non accettano persone sottoposte a controllo di polizia, proprio per i problemi che comportano nell'ambito comunitario.

Con riferimento a queste considerazioni, si è anche intervenuti normativamente su certe prescrizioni, che restano, comunque, in gran parte rimesse alla discrezionalità di chi applica la legge.

B. Affidamento in prova al servizio sociale

L'art. 57 della proposta traduce in testo normativo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia. Su questo punto si è scritto diffusamente alla lettera A della parte generale di questa sezione ("Alcuni principi e finalità generali").

All'art. 58 della proposta è riscritto in parte l'art. 47 sull'affidamento in prova al servizio sociale.

La modifica del comma 1 dell'art. 47 non fa altro che aggiornare il testo alla nuova normativa intervenuta.

La modifica al comma 3 dà praticabilità alla previsione generale contenuta nel testo attuale e chiarisce che, pur in presenza del regime di sospensione della esecuzione ex art. 656 C.p.p., resta possibile il sistema precedente di proposizione della istanza di misura alternativa nella fase precedente alla esecuzione della pena e in prevenzione rispetto alla esecuzione della stessa. Si noti che il testo attuale del comma 3 è quello modificato proprio dalla L. 27/5/1998, n.165 (legge Simeone-Fassone-Saraceni), per cui è indubbio che lo stesso conviva con il sistema ordinario di cui all'art. 656 C.p.p. introdotto con la stessa legge. La portata pratica del comma 3 è di consentire, come in precedenza, la proposizione di istanza prevenendo la esecuzione nei casi in cui l'art. 656 non è applicabile: cioè, quelli di cui al comma 1 dell'art. 79 di questo articolato (già 4bis), ultimo periodo. Tale inapplicabilità, infatti, è prevista solo nel nuovo testo dell'art. 656, ma non è in alcun modo prevista nel testo dell'art. 47, modificato dalla legge 27/5/1998, n. 165, citata. Premesse queste considerazioni, occorre, però, chiarire le modalità di proposizione della istanza: e così è stato fatto.

La modifica del comma 5 allinea il testo normativo alla prassi generale di previsione delle prescrizioni nella stessa ordinanza di ammissione.

La modifica del comma 7 riporta la previsione normativa entro limiti che non si prestino a generalizzare l'onere del risarcimento del danno, cui condizionare la esecuzione della misura, onere che la norma non introduce affatto (ciò che è chiarito anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione). Si tratta di non inserire prescrizioni che gravino sul piano patrimoniale e che il condannato non possa adempiere. Le stesse verrebbero ad incidere sulla effettiva praticabilità del suo inserimento sociale quando, come spesso accade, le risorse economiche sono appena sufficienti ad assicurare il necessario a lui e al suo nucleo familiare. Il che non vuol dire che non possano essere date specifiche prescrizioni, in particolari situazioni e per particolari reati, quando il danno è certo, liquido ed esigibile e possono essere soddisfatti gli obblighi conseguenti senza danno al processo di reinserimento. In base a tali indicazioni, proprio per evitare generalizzazioni, si è sostituita la parola "deve" con la parola "può" e si è chiarito, cosa sempre rimasta indubbia, che il risarcimento del danno è sempre perseguibile nell'ambito della normativa che lo riguarda.

Il comma 8 contiene una proposizione aggiuntiva per vietare una prassi abbastanza diffusa, ma che non sembra legittima: quella del magistrato di sorveglianza di modificare subito, a inizio misura, le prescrizioni date nella ordinanza ammissiva del tribunale, facendo valere visioni diverse ed eventualmente opposte a quelle tenute presenti dall'organo collegiale in sede giurisdizionale. Le modifiche delle prescrizioni, pertanto, devono sempre derivare dalle esigenze, di restrizione o di allargamento, che si manifestano nello svolgersi della prova.

La aggiunta del comma 9bis (che diviene il comma 10, con la rinumerazione dei commi successivi) è indispensabile per riportare la esecuzione della misura nella esclusiva gestione del centro servizio sociale adulti affidatagli dalla legge, compresa l'attività di controllo sul rispetto delle prescrizioni, particolarmente di alcune per le quali la operatività del servizio sociale non è piena: come la prescrizione che riguarda la presenza notturna dell'affidato al domicilio, stabilita in vari casi. Per questo, occorre indubbiamente che tale operatività sia potenziata (in tal senso si prevedono interventi su ulteriori figure del personale dei centri), ma ciò che è da escludere è il sovrapporsi di interventi di polizia a quelli di servizio sociale. L'eterogeneità di tali interventi disturba la linearità ed efficacia del rapporto che deve intercorrere fra affidato e servizio. A maggior ragione è assolutamente da escludere che nelle prescrizioni vengano introdotti rapporti fra affidato e organi di polizia, come presentazioni periodiche presso tali organi o simili. Tutto ciò è estraneo a un percorso di reinserimento sociale seguito e controllato da un apposito organo dello Stato, cui, come si è detto, la funzione è affidata dalla legge. In sostanza, l'affidato in prova non è un soggetto a rischio da sottoporre a

vigilanza di polizia, ma è un soggetto sottoposto a prova controllata (sentenza costituzionale n. 343/87), a seguito di una procedura giurisdizionale, che impegna la specifica attività di un sistema organizzativo apposito (il centro servizio sociale adulti) in una attività di sostegno e di controllo. Questo ovviamente non esclude che, nella loro attività di prevenzione generale, gli organi di polizia verifichino situazioni problematiche che concernono una persona affidata in prova al servizio sociale e ne riferiscano al magistrato di sorveglianza e al centro servizio sociale adulti competenti.

Al comma 12 – 11 del testo vigente – si apporta una modifica che deriva dalla applicazione della regola stabilita proprio con la sentenza costituzionale n. 343/1987: il tribunale di sorveglianza che revoca l'affidamento deve rideterminare la pena residua secondo criteri spiegati nella sentenza e che si sono cercati di riassumere nel testo del comma.

Resta la modifica del comma 12 – che diviene il comma 13 – la motivazione della quale è rinviata alla parte terza della presente relazione, in quanto riguarda essenzialmente gli effetti dell'affidamento in prova al servizio sociale sulle pene pecuniarie, le pene accessorie e le misure di sicurezza, alle quali appunto quella parte della relazione e il Capo II° di questo Titolo II° sono dedicati.

Si è inserito come ultimo comma la parte dell'art. 69bis del testo vigente, che prevede la ammissibilità della liberazione anticipata per l'affidato in prova: è parsa la collocazione più conveniente: nell'articolo compreso nel Capo III, relativo alla magistratura di sorveglianza, restano le indicazioni processuali, mentre è parso più logico inserire qui la parte sostanziale, propria delle misure alternative.

C. L'affidamento in prova in situazioni particolari

Seguono due nuovi articoli, 59 e 60 della proposta, che intervengono su situazioni che sono particolari o per le caratteristiche delle persone cui si riferiscono o per la situazione oggettiva in cui gli interessati si trovano.

L'art. 59 della proposta concerne le persone che si trovano in condizioni di disagio psichico o sociale. Come si vedrà più avanti, ma come si è accennato anche nelle pagine introduttive, la presente proposta vuole soprattutto intervenire su quella vasta area della popolazione penitenziaria che è stata chiamata detenzione sociale. Rappresenta circa i due terzi dei reclusi e della stessa fanno parte tossico e alcooldipendenti, immigrati e, in minore, ma significativa misura, le persone in disagio psichico e sociale. Questa ultima parte interessa le persone con problemi psichiatrici, che non hanno situazioni stabili di vita, e le persone che hanno perduto o non hanno mai avuto una radicazione sociale, come i c.d."barboni". E' facile per costoro incorrere in situazioni conflittuali rispetto alle regole. E' parso ragionevole, in considerazione della modesta rilevanza penale delle condotte di cui normalmente rispondono e del loro bisogno essenziale di interventi di aiuto sanitario e sociale, che si preveda per loro una misura particolare di affidamento in prova, analoga a quella già prevista dall'art. 47bis O.P. ed ora dall'art. 94 D.P.R. 309/90, misura che, come nel caso ora ricordato, utilizza lo strumento giuridico alternativo per ancorare il soggetto ad un rapporto significativo di aiuto con i servizi pubblici o le associazioni di accoglienza private.

All'art. 60 della proposta è, invece, affrontato un problema che sta diventando sempre più rilevante e di cui pare opportuno tracciare le linee di una definizione, probabilmente provvisoria, ma tale da avvicinare la soluzione definitiva. Il problema è quello dello spostamento fuori dal territorio italiano della persona affidata in relazione a specifiche e significative esigenze: se ne è già preso atto in sede di permessi di socializzazione.

Le situazioni che si prospettano sono di due tipi.

La prima presuppone (ai commi 1, 2 e 3) una semplice uscita temporanea dal territorio italiano, che può anche ripetersi con una certa periodicità, come nel caso di chi lavori in una impresa di trasporti, che effettua anche servizi all'estero, o di chi svolga cicli di cure all'estero o di chi, ancora, debba svolgere un periodo limitato di studio in una facoltà universitaria estera o di chi, infine, abbia particolari esigenze di famiglia che richiedano la sua presenza all'estero. Questa situazione aveva già avuto soluzioni positive da parte di magistrati di sorveglianza italiani, ma le stesse erano abbastanza isolate e poco condivise. E' parso che si potessero dichiarare esplicitamente legittime tali situazioni, anche al fine di non compromettere possibilità di lavoro o altre possibilità personali, che non c'era alcuna ragione di negare. La norma prevede come possa essere seguito e controllato il soggetto all'estero. Questo implicherà rapporti diretti fra organi italiani e stranieri, che dovrebbero però apparire sempre più possibili, se non addirittura ordinari, nel procedere dei rapporti fra i singoli Stati della Comunità Europea.

La seconda situazione è invece quella della esecuzione della intera misura alternativa all'estero, sia pure nell'ambito di uno degli Stati appartenenti alla Comunità Europea. Si è partiti dalla considerazione della scarsa efficacia e della discutibile applicabilità di convenzioni internazionali, come quella sul trasferimento delle persone condannate, adottata a Strasburgo il 21/3/1983 e come quella, che sarebbe proprio pertinente, per la sorveglianza delle persone condannate o liberate con la condizionale, adottata a Strasburgo il 30/11/1964. A riprova di questa scarsa efficacia, stanno la applicazione della seconda convenzione in casi isolatissimi e i tempi lunghissimi delle procedure. Il limite di questo sistema sta essenzialmente nella previsione di rapporti fra Stati attraverso le ordinarie rappresentanze (diplomatiche) degli stessi. Di qui la previsione nella proposta, al comma 4 dell'art. 59, di rapporti diretti fra le autorità di vertice dei singoli Stati nello specifico settore penitenziario, che, si ritiene, il legame comunitario rende ammissibili e auspicabili. La differenza, ancora molto rilevante, fra gli ordinamenti penitenziari applicati nei vari paesi ha consigliato di affidare agli organi dello Stato di esecuzione dell'affidamento in prova la sola fase di gestione dello stesso. Le valutazioni e decisioni conclusive (esito della prova e provvedimenti conseguenti) restano, così, affidate all'organo giurisdizionale italiano.

D. Le modifiche della detenzione domiciliare

All'art. 61 della proposta si sono apportate alcune modifiche all'art. 47ter del testo vigente.

Una prima modifica è stata apportata ad uno dei casi previsti dal primo comma, alla lettera d), sopprimendo le parole "se inabile anche parzialmente", così che la disposizione vale per tutti coloro di età superiore a 60 anni. Ha indotto a una tale modifica: da un lato, la evanescenza del termine di "inabilità anche parziale", che si prestava ad applicazioni molto discrezionali; dall'altro, il rilievo che, comunque, l'età avanzata della persona giustificasse l'agevolazione normativa.

La seconda modifica è rappresentata dalla riscrittura del comma 5. E' parso riduttivo il semplice rinvio all'art. 284 del codice procedura penale, relativo agli arresti domiciliari, dettato in materia di custodia cautelare, mentre qui siamo in presenza di una misura alternativa alla detenzione, che non è concessa automaticamente, ma è subordinata ad accertamenti sulla persona e la sua situazione. Di qui la previsione di un provvedimento che regoli le modalità di svolgimento della misura alternativa, tenendo conto degli elementi rilevanti della situazione del soggetto. Anche la disposizioni relative agli interventi di servizio sociale (che sono di solo aiuto e non di controllo, svolto, questo, dalla autorità di polizia) sarà opportuno che siano precisate.

Al comma 8 è stata aggiunta una proposizione finale, che circostanza la condotta di evasione, escludendo possibili applicazioni eccessivamente fiscali e fonti di trattamenti diseguali per le condizioni abitative diseguali delle persone che fruiscono della misura.

Al comma 9 si chiarisce, come già fatto per i permessi, che la valutazione del giustificato motivo del ritardo è operata dal magistrato di sorveglianza, cioè dal giudice che segue la esecuzione della misura e decide e modifica le prescrizioni.

Al comma 10, inoltre, si dà atto della sentenza costituzionale n. 173/1997, che ha dichiarato incostituzionale questo comma nella parte in cui fa derivare automaticamente la sospensione della detenzione domiciliare dalla presentazione di una denuncia per il reato di evasione.

Infine, si sopprime l'ultimo comma del testo vigente, che risponde a criteri di automatismo non molto lontani da quelli censurati costituzionalmente nel comma 10. Si noti che le ragioni di revoca possono essere le più diverse e che un'altra misura alternativa può essere più adeguata al caso specifico di quanto non sia stata quella in questione – comma 1bis del testo attuale – per la quale può essere mancata la ricerca di un serio progetto di inserimento esterno, che si può, invece, riproporre attraverso una misura diversa.

E. Le misure alternative fra detenzione domiciliare e semilibertà: artt. 47quater, 47quinquies e 47sexies del testo vigente

Per le misure alternative di cui agli articoli 47quater, 47quinquies e 47sexies del testo vigente, che assumono i numeri 62, 63 e 64 nella presente proposta, si sono operati gli interventi che seguono.

Nell'art. 47quater del testo vigente, che assume il numero 62, il comma 8 va modificato nel senso che la disciplina integrativa non va trovata nel solo articolo 47ter – art. 61 della proposta – ma anche nell'art. 47 – art. 58 della proposta – a seconda di quale delle due misure sia stata scelta nel singolo caso. Il comma 1 dell'articolo 47quater del testo vigente prevede, infatti, che si possa scegliere fra l'affidamento in prova e la detenzione domiciliare, misure alternative con strutture assai diverse: la prima non prevede la evasione, prevista invece per la seconda; la prima prevede una valutazione finale di positività o meno della prova, mentre la seconda non prevede alcuna valutazione alla sua conclusione; e così via. In relazione a queste profonde diversità di struttura, la disciplina integrativa andrà ricercata nella norma relativa alla misura alternativa concessa. Il comma 8 è quindi modificato in tal senso.

Si è anche operata una integrazione del comma 10, chiarendo in quale modo si possa applicare la norma agli internati con misura di sicurezza detentiva.

E' modificato anche l'art. 47quinquies del testo vigente, che assume il numero 63.

Una prima modifica riguarda l'inserimento del comma 2, che richiama la esigenza di creare le condizioni per l'inserimento esterno della interessata, attraverso l'intervento degli operatori penitenziari al fine di favorire sia le risorse della famiglia che quelle dei servizi socioassistenziali del territorio. E' vero che il testo vigente già prevede questi interventi, ma nella parte che riguarda la esecuzione della misura, mentre il nuovo comma 2 concerne la preparazione e la definizione del progetto all'esterno, che deve presentare garanzie di efficacia e concretezza.

Una ulteriore modifica si realizza al comma 4 attraverso il rinvio al comma 5 dell'articolo che regola la detenzione domiciliare come misura alternativa autonoma dalla dipendenza dalle regole degli arresti domiciliari, cui fa riferimento il testo vigente.

F. La semilibertà e la progressione del trattamento in tale misura

Non si modifica l'art. 48 del testo vigente e 65 del testo attuale. Per la normativa generale sulla semilibertà, si opera soltanto una precisazione (dovuta) all'art. 50 del testo vigente – 66 della proposta – richiamando e rendendo esplicita una disposizione normativa, che rischia di essere dimenticata. Come già rilevato per il lavoro all'esterno e per i permessi premio, l'ampliamento dei periodi detentivi che devono essere espiati per la ammissione ai benefici concerne soltanto i delitti previsti dal comma 1 dell'art. 4bis del testo vigente, commessi dopo la data di entrata in vigore del d.l. 13/5/1991, n. 152, convertito nella l. 12/7/1991 n. 203: questo secondo la esplicita disposizione della stessa legge di conversione.

L'esperienza della esecuzione della misura alternativa della semilibertà nel corso di questi anni dimostra l'opportunità di intervenire su alcuni aspetti della misura.

A questo è dedicato il nuovo articolo 67.

Un primo aspetto riguarda le difficoltà che si producono nella esecuzione per tempi prolungati di tale misura. Pur con il temperamento di licenze e permessi, vi è il rischio di una sclerosi nelle relazioni familiari e con l'ambiente e, per altro verso, di un progressivo adattamento, in qualche misura distortivo, del vivere, nella stessa giornata e per periodi prolungati, due condizioni profondamente diverse: quella di una esistenza libera e in un ambiente libero fuori della sezione di semilibertà e quella nella stessa sezione, condizionata da regole che, sovente anche superflue, riprendono quelle consuete al carcere (la introduzione di generi alimentari o di farmaci o di oggetti, le sottoposizioni a controlli e perquisizioni). La persona è in qualche misura divisa fra modalità di vita diverse e anche contrastanti.

Il primo problema è parso quello di intervenire sulla durata della semilibertà, prevedendo, dopo tempi pur non brevi, una indicazione di accelerazione del passaggio alla liberazione condizionale, pur sempre rimesso al provvedimento giurisdizionale del tribunale di sorveglianza.

Questo è il primo e più generale problema, ma non è l'unico. Vi sono altri problemi, più circoscritti, ma non meno rilevanti, con i quali il detenuto semilibero si deve misurare: problemi come quello del regime da porre in essere nei periodi di malattia, nei periodi di ferie o di altra sospensione del lavoro. Al riguardo di tutte queste situazioni, va tenuto presente che la sezione di semilibertà è essenzialmente attrezzata come mero dormitorio. Nel caso di malattia, se, come accade e sarebbe bene accadesse più spesso, la sezione di semilibertà è esterna al carcere ordinario, non esiste un servizio sanitario. Nel caso di ferie e di altri periodi di sospensione del lavoro e, quindi, per periodi anche non brevissimi, la sezione non è attrezzata a fornire i pasti giornalieri e occorre trovare soluzioni straordinarie per risolvere tali problemi.

Ci sono dunque situazioni sfavorevoli per l'interessato, cui la struttura penitenziaria non è in grado di dare risposte. In tali casi, la temporanea sostituzione della libertà vigilata presso il proprio domicilio, analogamente a quanto avviene nelle licenze, rispetto alla permanenza nella sezione di semilibertà appare come la più pratica ed adeguata, anche sul piano del rispetto dei principi e delle esigenze di controllo, in quanto si tratta di sostituire a un regime detentivo altro regime detentivo con un proprio sistema di controllo.

Tale intervento, gestito dal magistrato di sorveglianza, è ammissibile per tutte le situazioni di semilibertà, essendo comuni le esigenze, quale che sia la parte eseguita della misura alternativa.

Ma si deve rispondere anche ad altra situazione, già accennata: la ripetitività del regime di semilibertà e il rischio che, fra l'altro comporta, sulla riduzione degli stimoli ad una partecipazione attiva al percorso di reinserimento sociale. Di qui la previsione di interventi che realizzino una progressione nel trattamento, intervenendo prima sul particolare periodo del fine settimana e sviluppandosi, poi, in aperture maggiori, legate alla già avvenuta esecuzione di parti significative della esecuzione della pena. Anche qui la soluzione proposta dall'articolato è quella di sostituire la libertà vigilata al domicilio alla detenzione nella sezione di semilibertà. La scelta risulta decisamente ragionevole, se si considera, nel caso del fine settimana, che il programma di trattamento può prevedere la permanenza all'esterno, in famiglia o in altro ambito di accoglienza, il sabato e la domenica, imponendo, però, necessariamente la permanenza nella sezione di semilibertà nelle notti di tali giorni.

La progressione nel trattamento si conclude, poi, alla fine, come già accennato, in un effettivo cambio di regime, con una contenuta accelerazione della ammissibilità alla liberazione condizionale.

La parte dell'articolato modificativa della normativa vigente, prevede, infine, all'art. 68, l'aggiunta di alcuni commi all'attuale art. 51 sulla sospensione e revoca della semilibertà. Anche per la semilibertà, come già fatto per l'affidamento in prova, si sottolinea che la gestione della misura appartiene al personale penitenziario, ivi compreso il CSSA (Centro servizio sociale adulti), e che esula dai compiti degli organi di polizia ordinari. Altra precisazione riguarda la esplicitazione di quanto già conosce la prassi degli uffici di sorveglianza, ratificata dalla giurisprudenza: accanto alla revoca, che deve sempre fare riferimento ad un comportamento colpevole del semilibero (che, pure si precisa, non corrisponde ad una qualsiasi violazione, ma ad una violazione tale da fare ritenere il soggetto inidoneo alla semilibertà), si prevede la dichiarazione di inefficacia, che interviene in tutti i casi diversi dalla revoca, che possono interessare tutte le modifiche della situazione di fatto su cui è basata la semilibertà: cessazione della attività lavorativa o prolungata sospensione della stessa, inadeguatezza tecnica del semilibero alle mansioni affidategli e conseguente cessazione del rapporto di lavoro ed altre cause più varie. Da sempre, in tali casi, si è cercato di evitare il provvedimento di revoca della semilibertà, cui molte disposizioni ricollegano inammissibilità ai benefici penitenziari per tempi non brevi: questa soluzione è ora resa più certa dalla esplicita menzione della legge.

Si deve ricordare, comunque, che non è revoca neppure quella che consegue alla modificata situazione di diritto per il sopraggiungere di nuovi titoli di esecuzione, che facciano superare i limiti di ammissibilità alla misura: in tali casi si deve parlare, ai sensi del testo vigente dell'art. 51bis, di "cessazione" della misura.

G. La "nuova" liberazione condizionale

L'articolato interviene, con un nuovo testo degli artt. 176 e 177 C.P., sulla liberazione condizionale.

E' parso logico prendere atto dello stretto legame che unisce la liberazione condizionale alle misure alternative. E' vero che la creazione della prima precede quella del sistema delle misure alternative, essendo prevista dallo stesso codice penale del 1930. E' anche possibile mantenere tale collocazione, come si è accennato, per sottrarre, in quanto possibile, tale strumento alle tensioni modificative, che hanno sovente percorso quel sistema. E' vero inoltre che il codice penale aveva pensato tale strumento come una sorta di surrogato della grazia, legato a condizioni di ammissibilità e di merito specifiche, rimesso alla decisione del ministro di grazia e giustizia. Ma non si può contestare che la storia moderna della liberazione condizionale si svolge accanto e insieme a quella delle misure alternative, tanto che manca un argomento forte per negare che la stessa sia una misura alternativa. E, per vero, vi sono argomenti decisivi per ritenere che sia proprio una misura alternativa.

Intanto, la vicenda del riconoscimento costituzionale del sistema della flessibilità della pena passa, proprio attraverso la sentenza costituzionale n. 204/74, che riguardava, appunto, la liberazione condizionale. E su quella sentenza si innesta la giurisprudenza costituzionale successiva, nei secondi anni 80 e negli anni 90 e sino ad oggi, nella quale le decisioni sulla liberazione condizionale seguono e si sovrappongono a quelle sulle misure alternative: vedi le sentenze n. 343/87, sugli effetti della revoca dell'affidamento in prova al servizio sociale, e n. 282/89 sugli effetti della revoca della liberazione condizionale, nelle quali, con argomenti ed esiti del tutto analoghi, la Corte approfondisce natura e struttura delle misure alternative, comprendendo la liberazione condizionale nello stesso discorso.

Ma vi è stata, poi, la evoluzione normativa, nata sempre dalla sentenza n. 204/74, con la attribuzione della competenza a decidere ad un organo giurisdizionale: prima alla corte d'appello (L. 12/2/1975, n. 6) e poi inevitabilmente al tribunale di sorveglianza.

Si tratta, pertanto, di prendere atto di questo processo di trasformazione della liberazione condizionale in misura alternativa e di svilupparlo sotto tre profili: la struttura, il regime e la gestione che ne risultano e le condizioni di ammissibilità e di merito.

La struttura. Si legge nel comma 1 dell'art. 177 C.P. che "la liberazione condizionale è revocata se la persona liberatatrasgredisce agli obblighi inerenti alla libertà vigilata, disposta ai termini dell'art. 230, n. 2." Su questa base si considera la liberazione condizionale come una sorta di conversione della pena residua da espiare nella misura di sicurezza della libertà vigilata per un periodo corrispondente (cinque anni per il condannato all'ergastolo). Senonché, la giurisprudenza (v., fra le altre, la sia pure risalente Cass. Sez. V, 31/5/1971, Domenicana, Cass.pen.mass. ann., 1971, 1638, m.2345) ha rilevato come, nel caso, non si sia in presenza di una misura di sicurezza in senso proprio in quanto si deve rilevare che non vi è alcuna possibilità di revoca anticipata della stessa: quindi nessuna valutazione di cessazione della pericolosità sociale e nessuna possibilità di provvedimenti conseguenti, caratteristiche queste essenziali per riconoscere la presenza di una misura di sicurezza. Tale la conclusione della sentenza costituzionale n. 78/77, che riprende la conclusione di altra sentenza precedente, osservando sulla libertà vigilata in questione: "Trattasi infatti della libertà vigilata di un condannato a cui è stata concessa la liberazione condizionale; e questa Corte ha già avuto occasione di rilevare come il potere di revoca anticipata delle misure di sicurezza, ed in specie della libertà vigilata, non possa estendersi a questa fattispecie, "per l'impossibilità di assimilare la comune figura della libertà vigilata a quella particolare conseguente alla liberazione condizionale, che necessariamente, nel sistema legislativo vigente, deve durare tanto quanto dura il periodo della liberazione condizionale" (sentenza n. 11 del 1970). Conclusione: non si è in presenza di una libertà vigilata nel senso proprio della misura di sicurezza con questo nome e questa struttura.

Si può allora concludere che la liberazione condizionale non può essere costruita come conversione della pena in misura di sicurezza della libertà vigilata. Il che significa che la stessa, più semplicemente, va costruita con una propria struttura autonoma: come accade per le altre misure alternative, essa ha un proprio regime: quello della liberazione condizionale: consisterà in prescrizioni limitative con caratteristiche definite in linea generale, ma da specificare, personalizzandole al caso. Come, appunto, accade per l'affidamento in prova al servizio sociale.

Il che consente, però, di rivedere i referenti o gestori di tale misura, che si ritiene possano essere ad un tempo un organo di polizia e il servizio sociale penitenziario. Si è detto che ciò è controindicato per una misura alternativa come l'affidamento in prova. Ma la situazione fra questo e la liberazione condizionale è diversa. Diversa, intanto, per coloro che fruiscono delle due misure: per la liberazione condizionale sono, generalmente, condannati a pene maggiori, reduci di detenzioni non brevi, con prospettive di esecuzione pure non brevi; per l'affidamento in prova, sempre in linea generale, la situazione è opposta, anche se la durata dell'affidamento può essere non breve, ma sempre inferiore, salvo eccezioni, a quella della liberazione condizionale. Diversa anche la struttura delle due misure: nell'affidamento in prova la gestione unitaria da parte del servizio sociale è una caratteristica di sostanza, che è bene espressa dal termine "affidamento". Nella liberazione condizionale la diversità dei ruoli di controllo della polizia e di sostegno del servizio sociale è abbastanza evidente e nella realtà concreta della esecuzione della misura e nelle stesse indicazioni legislative della situazione vigente.

Dunque, nella liberazione condizionale, gli interventi diversi di polizia e servizio sociale non sono incompatibili e possono coesistere. Il che non rappresenta, d'altronde, che una conferma della situazione attuale (resa formalmente esplicita) e, rispetto alla concreta esperienza della stessa, una migliore efficacia della medesima. In effetti oggi la libertà vigilata – che non è libertà vigilata – individua il referente-gestore nell'organo di polizia, ma già oggi è presente, ex art. 55 O.P., il Centro servizio sociale adulti, che, nei confronti degli interessati, "svolge interventi di sostegno e di assistenza al fine del loro reinserimento sociale". Nella pratica accade che l'intervento dell'organo di polizia è di solo controllo e che la presenza del servizio sociale è sostanzialmente eventuale, determinata dalla richiesta di aiuto dell'interessato. La valutazione dell'andamento della liberazione condizionale è affidato, quindi, alle scarse comunicazioni degli organi di polizia che segnalano eventuali inadempienze alle prescrizioni stabilite. E' rimesso alla iniziativa autonoma dei singoli uffici di sorveglianza la verifica di come proceda il percorso di reinserimento sociale nell'ambiente familiare, sociale e di lavoro. Non resta, allora, nello sviluppo logico di questa riflessione, che corresponsabilizzare, rispetto alla esecuzione della liberazione condizionale, gli organismi di polizia e di servizio sociale, rendendo tutto ciò evidente fin dal contenuto delle prescrizioni. prevedendo, così, che il rapporto per la esecuzione della misura alternativa in prova controllata e assistita (v. sentenza costituzionale n. 343/87 e 282/89) si radichi sia con l'organo di polizia che con quello di servizio sociale. Per la precisione, si dovrà dire che, per il servizio sociale, la funzione di sostegno potrà essere, più propriamente, un mix di sostegno-controllo: sia sul rispetto delle prescrizioni concernenti i rapporti con il CSSA, sia sulla evoluzione positiva dell'inserimento sociale.

Si compie così il percorso della liberazione condizionale verso le misure alternative con un corollario. Come per l'affidamento in prova, la valutazione dell'esito della liberazione condizionale non è automatico, ma deve essere rimesso ad una sede specifica della magistratura di sorveglianza, che giudica se la prova è stata o

meno positiva con le pronunce consequenziali: v. art. 236, comma 1, delle Norme di coordinamento al C.p.p..

Congruamente alla impostazione dell'inserimento della liberazione condizionale fra le misure alternative, si riscrivono le condizioni di merito rilevanti per la concessione, con le quali viene dato spazio all'apprezzamento dei progressi trattamentali, da un lato, e della finalizzazione al reinserimento sociale, dall'altro lato.

Quanto alle condizioni temporali di ammissibilità non viene toccato il regime attuale, comprendente anche le modifiche e limitazioni introdotte con il d.l. 13/5/1991, n. 152, conv. nella L. 12/7/1991, n. 203, che porta a due terzi la pena da espiazione inflitta per i delitti di cui al comma 1 dell'art. 79 (già 4bis). Invece, si esplicita, nel testo della norma, la non applicabilità della inammissibilità (salva collaborazione) per i reati di cui alla prima proposizione del comma 1 dell'art. 79, inammissibilità introdotta dal d.l. 8/6/1992, n. 306, conv. nella L. 7/8/1992, n. 356: le ragioni sono state sviluppate alla lettera C) di questa sezione, riservata ad "Alcuni principi e finalità generali", alla quale si rinvia.

Va detto, inoltre, che gli automatismi, descritti nel testo iniziale dell'art.177 C.P., sono tutti venuti meno attraverso una serie di sentenze costituzionali, n.282/89, 161/97 e 418/98. Se ne dà atto nel testo del nuovo articolo. In particolare:

con riferimento alla sentenza n. 282/89, si chiarisce che, a seguito della revoca della misura, la pena ancora da espiazione viene rideterminata dal tribunale di sorveglianza secondo i criteri stabiliti dalla stessa sentenza costituzionale;

con riferimento alla sentenza n. 161/97, si sopprime l'ultima proposizione del primo comma dell'art. 177 vigente del C.P.. che vietava una nuova concessione della liberazione condizionale dopo la revoca. Tale sentenza è stata enunciata per i condannati alla pena dell'ergastolo, ma, secondo un criterio di ragionevolezza, deve considerarsi estensibile anche ai condannati a pene temporanee;

con riferimento alla sentenza n. 418/98, viene riscritta la parte del vigente art. 177 C.P. che indicava i casi di revoca della liberazione. Per la sentenza costituzionale non basta la condanna per un delitto o una contravvenzione della stessa indole (commessi nel corso della misura), ma occorre valutare se la condotta del soggetto, in relazione alla condanna subita, appare incompatibile con il mantenimento del beneficio. Nell'operare la modifica della norma inserendo tale principio, si è applicato lo stesso anche all'altra causa di revoca della liberazione condizionale: cioè la violazione delle prescrizioni stabilite nel provvedimento di concessione della misura: anche queste, per determinare la revoca, devono essere incompatibili con il mantenimento del beneficio. Il che non fa che confermare la giurisprudenza in materia.

La nuova disciplina della liberazione condizionale viene inserita agli artt. 72 e 73 del nuovo articolato, che riscrivono, subito dopo la semilibertà e la progressione nella stessa, i testi degli artt. 176 e 177 del C.P.. Si ritiene, appunto, che la conclusione più logica sia quella di togliere la disciplina della liberazione condizionale dal codice penale e inserirla nell'Ordinamento penitenziario, nella parte delle misure alternative, cui appartiene ormai ad ogni effetto.

Le parti essenziali degli artt. 72 e 73 sono già state indicate e motivate qui sopra. Si aggiungono alcune precisazioni.

Come si è operato per l'affidamento in prova, si sono evidenziati tutti gli effetti che si ricollegano alla declaratoria di estinzione della pena, pronunciata a seguito dell'esito positivo della liberazione condizionale: v. il nuovo testo dell'art. 73, riscrittura, come ripetuto, dell'art. 177 C.P.. Come si è detto per l'affidamento in prova, le ragioni del chiarimento modificativo della normativa in questione vengono dettagliatamente riportate più avanti, nella parte successiva di questa relazione, concernente la esecuzione dei trattamenti penali diversi dalla pena detentiva.

Sempre in analogia all'affidamento in prova si è prevista, nel nuovo testo dell'art. 177 C.P., la concedibilità della liberazione anticipata anche per i periodi di liberazione condizionale. Come è noto, tale possibilità è stata introdotta per l'affidamento in prova con la L. 19/12/2002, n. 277, che ha inserito il comma 12bis nell'art. 47 O.P.. Sembra del tutto ingiustificata una previsione diversa per la liberazione condizionale. Il problema concettuale è identico: si vuole dare atto che anche i periodi di misura alternativa, pur se fuori di un regime detentivo, si configurano come esecuzione della pena e sono suscettibili, quindi, di applicazione dell'art. 54 del testo attuale dell'O.P.. Questa considerazione non può non valere anche per la liberazione condizionale.

All'art. 77 è risolto un problema interpretativo, che, nella prassi della magistratura di sorveglianza, era risolto in modo diverso nelle varie sedi territoriali: se gli artt. 51bis e 51ter O.P. siano applicabili anche nel corso della esecuzione della liberazione condizionale, per la quale manca un rinvio espresso di applicazione: se, quindi, in presenza di aspetti problematici di merito e di modifica della posizione giuridica circa l'andamento

della liberazione condizionale, possano essere adottati i provvedimenti di sospensione provvisoria e urgente del magistrato di sorveglianza, funzionali alle successive decisioni del tribunale di sorveglianza di revoca o meno della stessa misura. Vi sono uffici nei quali tali applicazioni avvengono, ma secondo una interpretazione molto dubbia. La estensione esplicita, introdotta con il citato art. 77, sembra molto opportuna, perché il problema esiste ed è molto serio: il sistema delle misure alternative regge ed è efficace se vi è la possibilità di interventi immediati quando le cose non vanno bene. Spesso, per tale via, oltre a interrompere le misure che vanno chiaramente male, si riesce, talvolta, ad evitare il deteriorarsi di situazioni incerte e si può anche salvare una misura pericolante.

H. Rapporti fra misure alternative e altri interventi penali o amministrativi

L'art. 74 della proposta affronta e cerca di risolvere un tema che pone spesso problemi applicativi, particolarmente con riferimento al comma 2 dell'art. 298 C.p.p.: i problemi sono quelli del rapporto fra le misure alternative e altri interventi variamente limitativi della libertà delle persone. Alla base della risposta del comma 1 deve stare il fatto che le misure alternative concretano la esecuzione della pena: le misure di sicurezza non possono, pertanto, essere eseguite e così le misure di prevenzione, ivi compresa quella della c.d. diffida, che spesso crea difficoltà alla esecuzione delle misure alternative in determinati luoghi.

Nel comma 2, si dà atto delle conseguenze della conclusione positiva, con la estinzione della pena, delle due misure alternative dell'affidamento in prova e della liberazione condizionale. Richiamati, per le due misure, gli effetti indicati nel comma 13 dell'art. 58 e nel comma 3 dell'art. 73 e ricordata, fra tali effetti, la revoca delle misure di sicurezza, si dà atto delle conseguenze che tale revoca ha sulle misure di prevenzione, compresa quella della diffida. Se per le misure di prevenzione la applicazione delle misure di sicurezza ha come effetto la cessazione delle prime (art. 10 della L. 27/12/1956, n. 1423), la revoca delle seconde deve avere, a maggiore ragione, l'effetto del venir meno delle stesse. Infatti se la applicazione delle misure di sicurezza significa che esiste uno strumento specifico di prevenzione della pericolosità sociale, basato su precise indicazioni della legge penale, e a questo si ricollega il venir meno di uno strumento generale di prevenzione, basato su sole indicazioni di polizia, la revoca delle misure di sicurezza significa cessazione della pericolosità sociale e impone il venire meno di tutte le misure di contrasto della stessa.

Nel comma 3, si richiamano, per le altre misure alternative, gli effetti indicati nell'art. 97, molto più ridotti rispetto a quelli previsti al comma 2.

Al comma 4, si affronta e si regola il problema della compatibilità delle misure alternative con la custodia cautelare in regime di arresti domiciliari, dando la soluzione che è propria della prassi di alcuni Uffici di sorveglianza. Si rimanda al testo della norma.

Infine, al comma 5, si precisa che le disposizioni dell'articolo relative all'affidamento in prova ordinario valgono anche per l'affidamento in prova in casi particolari.

Il comma 6 chiarisce che il comma 2 dell'art. 298 C.p.p., all'origine dei problemi interpretativi, è soppresso.

I. La revisione della liberazione anticipata

Si è ritenuto che meritasse una revisione anche la misura, non propriamente alternativa alla detenzione, della liberazione anticipata. Ciò è stato fatto all'art. 78 della presente proposta. Dopo l'aumento, da 20 a 45 giorni a semestre, apportato dalla l. 10/10/1986, n. 663 (Legge Gozzini), si erano affacciate, in proposte parlamentari, ipotesi di ulteriori aumenti. Ciò era accaduto anche nelle proposte concluse dalla l. 19/12/2002, n. 277, nelle quali era apparsa, per essere, poi, abbandonata, anche una liberazione anticipata "in casi particolari", che prevedeva una riduzione di 60 giorni a semestre a favore di coloro che si fossero distinti, con specifiche condotte, nella partecipazione all'opera di rieducazione, sulla quale si basa il beneficio in questione. Nella presente proposta si è optato per una soluzione che si muove nello stesso senso, ma inserisce la flessibilità nella stessa misura del beneficio. La riduzione è indicata, pertanto, nella misura variabile da 45 a 60 giorni a semestre. La scelta della misura, che riguarda ogni singolo semestre, è fatta attraverso un giudizio articolato, che deve tenere conto, da un lato, della presenza di elementi significativi che si staccano dalla semplice regolare condotta e della importanza degli stessi, e, dall'altro lato, della rilevazione delle occasioni di impegno effettivamente offerte al condannato. Questi due criteri devono operare insieme, equilibrandosi. Il premio dato a chi si è distinto nella partecipazione pone un problema di trattamento differenziato per coloro per i quali le occasioni di partecipazione sono mancate: ignorare questo secondo aspetto vorrebbe dire esaltare gli effetti di un trattamento vuoto e negativo, non raro purtroppo nella nostra realtà penitenziaria.

I primi due commi dell'art. 78 rispecchiano quanto ora detto. Al comma 4 – comma 3 del testo vigente – si dà atto dell'intervento della sentenza n. 186/95 della Corte costituzionale, che considera inaccettabile l'automatismo stabilito nel testo originario e stabilisce che la riduzione pena può essere revocata solo se il

nuovo reato commesso, durante la esecuzione dopo la concessione del beneficio, sia incompatibile con il mantenimento dello stesso.

L. La sostituzione dell'art. 4bis: l'art. 79 della proposta

Il punto essenziale dell'intervento sull'art. 4bis del testo vigente – ora art. 79 della proposta – è trattato alla lettera B della prima parte di questa sezione (“Alcuni principi e finalità generali”). Si tratta di un intervento sulle preclusioni alla ammissione ai benefici salva collaborazione, stabilite per i reati più gravi.

Vi sono, però, alcuni ulteriori interventi, che si devono ricordare.

Il primo è rappresentato da un chiarimento interpretativo. Sono compresi fra i reati che comportano le preclusioni ricordate i “delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso - art. 416bis – ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste”. Si è voluto chiarire che tali delitti devono concorrere con il delitto di cui all'art. 416bis. Altrimenti poteva sorgere, come è sorta, la interpretazione che tale concorso non fosse necessario e veniva, però, meno un reale aggancio oggettivo alla aggregazione mafiosa e si rischiava di adottare un criterio troppo discrezionale per la valutazione di condotte genericamente considerate mafiose. Alla discrezionalità di tale valutazione si ricollegava l'effetto, troppo pesante, della preclusione ai benefici penitenziari.

Il secondo riguarda la formulazione dell'oggetto degli accertamenti richiesti agli organi di sicurezza e di polizia. Tale oggetto viene indicato in modo diverso nel terzo e nel quarto periodo del primo comma della norma in questione. La sostanza degli accertamenti richiesti è la stessa: si vuole sapere se vi siano o meno legami degli interessati con la criminalità organizzata: solo che, nel terzo periodo, si inserisce l'accertamento in modo negativo – che, cioè, vi siano elementi negativi su collegamenti attuali – mentre, nel quarto periodo, l'accertamento è posto in modo positivo – che, cioè, vi siano elementi tali da fare ritenere la sussistenza dei collegamenti, senza fare, peraltro, riferimento alla attualità di tali elementi, ricordata invece nel periodo precedente. Si ritiene che differenze così sottili non garantiscano in alcun modo un maggiore approfondimento delle situazioni, che, inevitabilmente, dovrebbe essere più accurato quando si sia in presenza dei reati maggiori. Ciò che sarebbe essenziale, in effetti, sarebbe un migliore livello di conoscenza, acquisito attraverso una costante monitoraggio dei fenomeni criminali e dei partecipanti agli stessi. Va aggiunto che, nel quarto periodo si è aggiunto il riferimento alla “attualità” dei collegamenti da accertare o meno, che è indubbiamente essenziale (tanto che viene puntualmente indicato nel terzo periodo) ai fini che interessano e che, nel testo vigente, mancava.

Si sono, poi, aggiunte precisazioni circa gli organi cui chiedere gli accertamenti, razionalizzando il regime attuale, abbastanza lacunoso. Inoltre, si è sottolineata la esigenza che gli accertamenti devono fornire al giudice informazioni e non pareri, come purtroppo spesso accade.

Si chiarisce, infine, che le regole relative agli accertamenti sui collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva, nei casi di detenuti per i delitti indicati nello stesso art. art. 79, valgono anche per la liberazione condizionale. Per questa, invece, non valgono le preclusioni alla ammissione, secondo quanto ritenuto e motivato alla lettera C della prima parte di questa sezione.

M. Altri interventi modificativi

Le ultime annotazioni sulle modifiche a questo Capo I del Titolo II riguardano alcune norme distribuite tra altri punti, sempre attinenti alle misure alternative.

All'art. 71 della proposta, una prima modifica riguarda l'art. 53bis del testo vigente. Al comma 2, si dà atto dell'intervento operato con la sentenza costituzionale n. 53/1993, che prevede una giurisdizionalizzazione più completa del reclamo al tribunale di sorveglianza, previsto dal comma predetto. Seguendo le indicazioni della sentenza costituzionale citata, la decisione deve avvenire con la procedura ordinaria di cui agli artt. 666 e 678 C.p.p..

Un altro intervento modificativo riguarda l'art. 58quater, che mantiene la rubrica “Divieto di concessione di benefici”, ma è riscritto, in parte per chiarificazione e in parte per ridimensionamento degli automatismi che contiene. Nel presente articolato assume il numero 81.

Il primo intervento concerne il campo di applicazione. Si è sottolineato che lo stesso riguarda i detenuti per i delitti di cui all'art. 4bis, ora 79, non quelli per altri reati. Parrebbe che questo sia il senso della norma, confermato e dal rinvio del comma 2 al comma 1 e dall'esplicito riferimento allo stesso campo di applicazione nel comma 5. Va detto che, per i reati minori e particolarmente per quelli di tossicodipendenti, un blocco dei benefici di questa entità, renderebbe difficile lo svilupparsi di percorsi riabilitativi abbastanza tormentati, frequenti in tali casi.

Il secondo intervento introduce temperamenti a tale blocco per i casi di minore gravità.

Il terzo intervento chiarisce che la commissione di un ulteriore reato è rilevante anche se oggetto di sentenza emessa a seguito di patteggiamento. Nonostante la equiparazione della normativa ad una sentenza di condanna, la giurisprudenza si è mossa in senso contrario. Non pare che la scelta processuale, rimessa all'accortezza delle difese, possa influire sulla valutazione penitenziaria.

Infine, si è lasciato alla discrezionalità della magistratura di sorveglianza, la decisione sulla operatività della normativa degli ultimi tre commi del testo vigente, nel caso di procedimento pendente per la commissione di un nuovo reato.

La decisione sarà rimessa ad una valutazione dei dati processuali acquisibili da parte della magistratura di sorveglianza competente, che potrà sospendere il proprio giudizio fino alla pronuncia della sentenza definitiva o anche accogliere la istanza, con riserva di riesame all'esito del procedimento. .

Si è ritenuto inevitabile che questa disciplina si applichi anche nei confronti di chi fruisce di liberazione condizionale. L'inserimento di questa fra le misure alternative non può non avere tale conseguenza.

All'art. 85 della proposta è operata una modifica abbastanza profonda dell'art. 56 del testo vigente, che concerne la remissione del debito. Anche se resta ferma la collocazione della norma in tale capo, è più conveniente esaminare le ragioni delle modifiche al capo successivo, dedicato appunto alla riflessione e alla revisione della normativa concernente i trattamenti penali diversi dalla pena detentiva: il debito cui la remissione si riferisce è infatti quello derivante dalla condanna alle spese processuali e di mantenimento in carcere.

Le significative modifiche alla normativa rappresentate dalla introduzione di due nuovi articoli, 82 e 83, meritano un esame specifico, che è effettuato nelle pagine successive.

N. Il distacco temporale fra i reati e la esecuzione della pena

L'esperienza di questi anni (quasi 30) di misure alternative ha dimostrato il rilievo dello stacco temporale fra reato e esecuzione della pena. Su questo tema hanno anche interferito gli anomali tempi dei nostri processi, ora abbastanza rivoluzionati dalla normativa sui procedimenti speciali, fortemente condizionata, però, dall'efficacia delle difese, pertanto con una notevole componente di disuguaglianza

Si può, comunque, osservare che i lunghi tempi processuali, che erano e sono in parte rimasti la regola, spostano il momento della esecuzione della pena inflitta a un tempo abbastanza lontano da quello in cui il reato è stato commesso. Questo potrà giocare un ruolo favorevole al condannato, quando si dovrà parlare di benefici penitenziari, sia perché la lontananza dal fatto ne smorza echi e reazioni, sia perché il periodo intercorrente fra reato e esecuzione della pena può fare emergere dati positivi sul recupero sociale nel frattempo messo in opera spontaneamente dalla persona interessata. Per converso, la riduzione dei tempi processuali, che pur dovrebbe essere auspicabile e che resta oggi abbastanza casuale, determina una situazione opposta: la vicinanza al reato conserva attualità alle dinamiche che si sono espresse e che possono ancora sopravvivere allo stesso.

Teniamo presente che la prima e più frequente situazione (distanza della esecuzione della pena dalla commissione del reato) ha di fatto consigliato, nella l. 10/10/1986, n. 663 (legge Gozzini) le disposizioni di cui al comma 3 dell'art. 47 del testo vigente e del comma 6 dell'art. 50, oggi trasformato dalle modifiche successive. E in seguito il tutto è confluito nella estensione operata dalla l. 27/5/1998, n. 165 (l. Simeone-Fassone-Saraceni). Se è vero che questo ultimo e generale regime riguarda la esecuzione di tutte le pene, anche quelle eseguibili a breve distanza di tempo dai reati, nei fatti questa normativa (particolarmente quella iniziale della legge Gozzini) è nata quando e perché il dato ordinario era quello dei lunghi tempi processuali e del distacco temporale rilevante fra tempo del reato e tempo della esecuzione.

Questa riflessione si muove su una situazione ordinaria: si potrebbe parlare di una situazione fisiologica, se non si dovesse ammettere che i tempi dei nostri processi sono manifestamente patologici. La riflessione manifesta, comunque, il rilievo effettivo che ha il tempo intermedio fra reato e esecuzione della pena. Senonché, anche questa situazione ordinaria può diventare straordinaria quando il tempo diventa troppo grande e questo per due motivi.

Il primo motivo è che i fatti, quando il tempo trascorso è troppo elevato, perdono qualunque attualità, risultano superati dalla evoluzione di un percorso di vita, che può essere ormai completamente staccato da quei fatti e da quei tempi.

E il secondo motivo è legato al primo: la esecuzione dopo molto tempo dal reato perde legittimazione, può ragionevolmente non essere compresa dal condannato, può essere dannosa per un percorso di inclusione sociale che ormai si è svolto e concluso. Di fatto scompare l'ottica riabilitativa e si conserva soltanto quella punitiva.

Da qui le modifiche che si propongono, che agiscono su due piani:

il primo: intervenire sulle anomalie del sistema esecutivo penale che producono esecuzioni di pena per fatti molto risalenti nel tempo;

il secondo: recuperare il sistema delle misure alternative per contenere gli effetti del distacco temporale in questione quando è eccessivo: e questo attraverso l'adattamento del sistema stesso alle situazioni eccezionali in questione.

N1. L'intervento per evitare la eccessiva tardività della esecuzione rispetto al tempo del reato

L'intervento sul primo piano agisce in due direzioni ed è trattato nell'art. 82.

La prima direzione consiste nella soppressione dell'ultimo comma dell'art. 172 C. P., che dispone che la prescrizione della pena o, meglio, la estinzione delle pene della reclusione e della multa per decorso del tempo, "non ha luogo se si tratta di recidivi, nei casi preveduti dai capoversi dell'art. 99 o di delinquenti abituali, professionali o per tendenza; ovvero se il condannato, durante il tempo necessario per l'estinzione della pena, riporta una condanna alla reclusione per un delitto della stessa indole". Analogamente si modifica il primo comma dell'art. 173 C. P., che dispone che il termine per la estinzione delle pene dell'arresto e dell'ammenda è raddoppiato se si tratta di recidivi, nei casi preveduti dai capoversi dell'art. 99, ovvero di delinquenti abituali, professionali o per tendenza."

In sostanza queste norme introducono preclusioni alla estinzione delle pene o aumento dei termini per l'operare della stessa, che sono basati su automatismi ormai venuti meno. Molte norme del codice penale sono state modificate in modo sostanziale senza che se ne traessero le conseguenze sulla normativa collegata.

Così tutto il sistema della recidiva, prevista dall'art. 99, da obbligatorio che era è diventato da molto tempo facoltativo (l. 7/7/1974, n.220). Così il sistema delle declaratorie di delinquenza abituale, professionale e per tendenza, anche questo condizionato all'origine da automatismi e destinato alla irrevocabilità, prevede oggi la possibilità di revoca delle declaratorie (art.69, comma 4 della l. 26/7/1975, n. 354) e il venire meno di qualsiasi automatismo per le nuove dichiarazioni, legate, invece, secondo la giurisprudenza, all'accertamento del dato sostanziale della dedizione del soggetto al delitto. Quanto alla commissione di un nuovo reato nel periodo di tempo della prescrizione, abbiamo anche qui un automatismo negativo, del tutto indeterminato (che può spaziare da una pena minima ad altra molto grave: un tempo, il caso più frequente poteva essere quello di un assegno a vuoto sanzionato con la reclusione o di un piccolo furto). Fare dipendere la esecuzione o meno della pena, pur in presenza di una lunga distanza di tempo dai fatti, da queste circostanze voleva dire individuare persone per le quali la legge era più uguale che per altri e non a caso queste circostanze era denominate come "inerenti la persona del colpevole" (art. 70 C.P.). Sinteticamente, nel sistema penale originario, per tali persone, la pena aveva efficacia di esclusione sociale, negazione della possibilità di percorsi riabilitativi: il che emergeva attraverso varie manifestazioni, una delle quali è quella su cui ci si sofferma (come altre saranno quelle su cui ci si soffermerà fra poco). Ma abbiamo ben visto come la pena abbia cambiato natura e come la finalità riabilitativa debba, per principio della Costituzione, inerire alla stessa.

Di qui le modifiche normative del codice penale indicate all'inizio. Si configurano nel nuovo art. 82, al comma 1.

La seconda direzione del primo piano di intervento riguarda la limitazione nel tempo degli interventi di revoca dei vari benefici concessi. Un limite attuale manca. Su questo si innesta ancora la lentezza di funzionamento di tali interventi. Così che i provvedimenti relativi sono adottati quando una qualche circostanza casuale richiama la attenzione sulle singole posizioni. In passato, l'occasione classica di queste ricapitolazioni di posizioni esecutive era data dalle varie amnistie e condoni che si susseguivano negli anni, successione che si è ormai interrotta dalla fine del 1990. L'occasione è oggi abbastanza casuale, rimessa generalmente al riesame di una singola esecuzione, che riaccende la attenzione su tutte le esecuzioni presenti e passate del singolo interessato, che si trova in genere davanti a cumuli di pene da eseguire sovente impressionanti. Sembra che si debbano riconoscere due interessi oggettivi del sistema della esecuzione penale.

Il primo, sul quale ci siamo soffermati qui sopra è quello di evitare la esecuzione delle pene ad una eccessiva distanza di tempo dai reati e, quindi, anche dai fatti che hanno determinato la ulteriore esecuzione di parti della pena già coperte da benefici di vario tipo, poi revocati.

Il secondo è quello che se la legge affida un controllo al sistema giudiziario sulla corretta fruizione di tali benefici, quel sistema deve trovare le modalità per esprimersi in tempi ragionevoli. In caso contrario, si deve dire semplicemente che quel sistema non funziona.

Di qui, sempre nel nuovo articolo 82, si stabiliscono nuovi termini entro i quali è necessario provvedere alle revoche dei vari benefici concessi e porre in esecuzione le pene relative.

N2. La esecuzione della pena a grande distanza di tempo dai fatti e il ricorso alle misure alternative

E veniamo al secondo piano di intervento indicato sopra e ripetuto ora nel titolo.

L'art. 83 riguarda il tema ora indicato.

L'intervento si articola in due parti:

la detenzione comune;

la detenzione politica (nel senso ampio della espressione).

Anche se vi è qualche differenza nel trattamento delle due materie, la premessa è la stessa trattata all'inizio di questa parte. Quando la pena ha finalità puramente affittiva e non vi è alcun interesse alla sua efficacia riabilitativa sul piano sociale, vi può essere indifferenza alla esecuzione della pena a molta distanza di tempo dal reato che l'ha determinata. La circostanza che la pena intervenga, passato molto tempo, in una situazione e nei confronti di una persona entrambe cambiate e possa fortemente incidere e pregiudicare una situazione di inserimento sociale ormai compiuta non può essere accettata se si entra nell'ottica opposta della necessaria efficacia riabilitativa della pena, così come indicata dalla Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale che la riguarda.

E' vero, però, che la pena inflitta esiste, anche se molto tempo è trascorso dal reato e sovente, ma non sempre, dalla sentenza da cui deriva. La soluzione che si propone è quella che ricorre al sistema delle misure alternative, agendo, però, sui tempi di ammissibilità alle stesse. Le rigidità inevitabili nei tempi di ammissione alle misure possono essere temperate proprio in considerazione del tempo trascorso, al momento della esecuzione, da quello di commissione del reato.

Il ricorso al sistema delle misure ha vari vantaggi rispetto alle esigenze sistematiche di esecuzione della pena, che non possono essere ignorate. Intanto, l'intervento con misure alternative presuppone la applicazione attraverso un provvedimento giurisdizionale, che apre alla valutazione degli aspetti concreti dei singoli casi. Se, ad esempio, nel tempo intermedio, la condotta dell'interessato è stata negativa e vi sono state manifestazioni significative di una mancata integrazione e di un mancato reinserimento sociale, l'anticipazione dell'intervento con alternative alla detenzione non si giustifica. E ancora: anche prescindendo da nuove e significative manifestazioni antiggiuridiche, la ammissione ad alternative alla detenzione non potrà ignorare che devono esistere le condizioni generalmente richieste per le stesse: il superamento delle situazioni conflittuali del tempo del reato, la esistenza di condizioni di accoglienza e di risorse utili a mantenere o a realizzare un inserimento sociale costruttivo. Anche qui, pertanto, si valuterà se i singoli casi presentano quelle ragioni giustificatrici dell'intervento normativo indicate all'inizio: è ovvio che solo in questi casi l'intervento normativo potrà avere ragione di essere.

In particolare, nel caso di condannati per i delitti di cui all'art. 79 (già 4bis), si è previsto che debbano essere svolti gli accertamenti previsti da tale norma sulla permanenza o meno di legami con la criminalità.

La lettura dell'art. 83 rivela i punti essenziali dell'intervento normativo.

La norma dedica i primi tre commi a situazioni generali della detenzione comune, i commi 4 e 5 ad una situazione specifica, che è quella della detenzione politica. Gli ultimi 4 commi sono riferibili sia alla situazione generale che a quella specifica.

La detenzione comune

Ai commi 1 e 2, è previsto il superamento delle condizioni temporali di ammissibilità, mentre sono confermate tutte le condizioni di merito previste per le singole misure. E' decisiva la osservazione di cui all'art. 18 O.P. per fornire i dati essenziali per la decisione della magistratura di sorveglianza.

Sono enunciati i tempi decorsi dal reato perché lo speciale intervento possa essere legittimato e gli stessi sono graduati in relazione alla importanza della pena da eseguire. Tali tempi sono abbreviati se è già stata espiata una parte sufficientemente significativa della pena.

Al comma 3 si chiarisce che restano ferme le preclusioni alla ammissibilità alle misure (salva collaborazione) per i reati di maggiore gravità di cui al primo periodo del comma 1 dell'art. 79 (già 4bis).

La detenzione politica

Il tema di un intervento normativo sulla detenzione politica è stato più volte riproposto e mai risolto. Ci si è sempre riferiti alla detenzione politica relativa a fatti risalenti nel tempo e con i quali gli episodi più recenti, limitandoci all'ambito italiano e prescindendo da quello internazionale, non si manifestano in rapporto di significativa continuità. La distanza di tempo trascorsa da quei fatti può fare ritenere che gli stessi non abbiano più una attualità problematica per la stabilità democratica.

L'intervento, salvo alcune modifiche, è analogo a quello previsto per la detenzione comune: è data una indicazione per il ricorso al sistema delle misure alternative: v. il comma 4 dell'art. 83.

E' da dire, comunque, che all'accertamento condotto con l'osservazione penitenziaria, si aggiunge qui una valutazione su dati – di cui si sottolinea la oggettività – che fanno ritenere il ripudio della violenza come strumento di lotta politica da parte degli interessati. In questa linea si prevede, al comma 5, l'inserimento nelle prescrizioni relative alle singole misure alternative dello svolgimento di attività socialmente utili, operative quale conferma dell'abbandono di ogni strumento di violenza politica.

C'è da rilevare che, per gran parte dei delitti in questione, esistevano, con il d.l. 8/6/1992, n. 306, conv. nella legge 7/8/1992, n. 356, limiti temporali di ammissibilità più ampi, che sono diventati vere e proprie preclusioni alla ammissibilità (salva collaborazione) con le modifiche di cui alla legge 23/12/2002, n. 279. Si deve osservare, al proposito, che si deve scegliere qui di ragionare nei termini indicati nel nuovo testo dell'art. 79, con il quale si è sostituito l'art. 4bis del testo vigente. In tale norma si è previsto che le preclusioni in questione cessano di avere effetto dopo un considerevole lasso di tempo in detenzione. Nella situazione che qui interessa, il lasso di tempo trascorso è particolarmente rilevante, anche se non trascorso in detenzione. D'altronde, si deve anche rilevare che i casi per cui viene previsto questo intervento normativo riguardano aggregazioni criminali risalenti a periodi di tempo ormai lontani. Questa ultima considerazione giustifica anche la differenza di trattamento di quella che abbiamo chiamato detenzione politica da quella che abbiamo chiamato detenzione comune: per questa, nei casi in cui i condannati abbiano agito nel quadro di attività di organizzazioni criminali, queste, anche se mutate nel tempo, restano generalmente ancora operative.

Va rilevato, in conclusione, che il precedente provvedimento sulla dissociazione (L. 18/2/1987, n. 34), risalente, quindi, a ben 17 anni fa, ebbe risultati molto positivi sia sul piano della problematicità di gran parte della detenzione politica, sia nel concreto recupero ad una corretta vita sociale delle molte persone che ne fruirono.

Le disposizioni comuni

Gli ultimi 4 commi dell'art. 83 contengono disposizioni concernenti sia la detenzione comune che quella politica.

Al comma 6, si dispone che, quando i tempi decorsi dai fatti sono particolarmente lunghi si attribuisce la preferenza, fra le altre misure, alla liberazione condizionale.

Al comma 7 si stabiliscono regole specifiche per i tempi di durata della liberazione condizionale.

Al comma 8, una disposizione relativa alla composizione dell'organo che può proporre la concessione dei benefici.

Al comma 9, come già rilevato, si riconferma che, comunque, si applichino (per la detenzione comune) o meno (per la detenzione politica) le disposizioni preclusive del primo periodo del primo comma, restano fermi gli accertamenti relativi ai collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva, di cui ai commi 3, 4 e 5 dell'art. 79.

Sezione II. Relazione al Capo II del Titolo II, concernente i trattamenti penali ed extrapenale diversi da quello detentivo

A. Premessa

La finalità di risocializzazione e riabilitazione da situazioni di devianza della esecuzione penale è chiaramente affermata dalla Costituzione, ribadita nelle articolazioni concrete dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale: sui vedano, in particolare le sentenze 204/74, 343/87 e 282/89.

A tali principi si attiene l'Ordinamento penitenziario, in particolare con lo strumento delle misure alternative alla detenzione.

Queste favoriscono la utilizzazione della fase della esecuzione penale come momento di concreta progettazione ed attuazione dell'inserimento sociale del condannato ed in modo specifico del suo inserimento lavorativo.

Il riconoscimento e l'attuazione di tali principi è ormai proprio della esecuzione della pena, riferendoci alla pena principale ed in particolare alla pena detentiva.

Per la pena nel suo complesso va particolarmente sottolineata la necessità della sua "congruenza" rispetto alle finalità che sono proprie alla stessa, "congruenza" che viene affermata in un'altra sentenza costituzionale, la n. 313/90, che ha portato alla modifica dell'art. 444 del C.p.p. (di recente ulteriormente modificato e non pare nel rispetto della sentenza ora citata), nella parte in cui richiedeva che, in caso di patteggiamento sulla pena, la stessa debba essere "congrua", ovvero adeguata ai fini propri della pena medesima. Ciò che viene richiesto non è solo l'obbligo di "congruenza" circa l'entità minima della pena, ma anche quello sulla entità massima, che non può essere tale da rimettere ad un futuro incerto e remoto la possibilità di orientare la esecuzione penale alla progettazione e allo sviluppo di percorsi di riabilitazione e di inclusione sociale. Si tratta, comunque, di un punto che ci si limita a segnalare, richiedendo, per una proposta di modifica normativa, una sede diversa da quella attuale.

Questo aspetto riguarda, comunque, la pena nel suo complesso. Ma, come si è accennato, il lavoro che si ritiene necessario affrontare qui riguarda tutti gli aspetti ed effetti ulteriori della pena, oltre la pena detentiva, sui quali la legislazione vigente attende una verifica costituzionale: in proposito non vi è stato un impegno adeguato o, meglio, per molti aspetti, non vi è stato impegno alcuno.

Non è stata, infatti, compiuta una adeguata ricognizione di tutte quelle disposizioni penali e amministrative che, generalmente alla conclusione della pena detentiva, e quando, sovente, i percorsi di risocializzazione e riabilitazione sono avviati o conclusi, impediscono un regolare svolgimento di questi o il mantenimento dei risultati raggiunti: sul versante dell'inserimento lavorativo, ma, come si vedrà, anche su altri versanti e soprattutto sulla esigenza essenziale di pervenire ad una situazione definita e definitiva, nella quale la esecuzione complessiva della pena e i suoi effetti si possano ritenere conclusi.

Sinteticamente: la esecuzione della pena, nel regime attuale, tende a non finire mai.

Le indicazioni che seguono colgono i punti critici più rilevanti e costruiscono delle soluzioni normative che non appaiono irragionevoli, ma, al contrario, riparano alcune irrazionalità che la normativa attuale presenta. Su questo ci soffermeremo nelle relazioni concernenti i singoli punti dell'intervento proposto.

Esamineremo i seguenti punti:

I°: le pene pecuniarie;

II°: le pene accessorie;

III°: le spese processuali e le spese di mantenimento durante i periodi detentivi, nonché la remissione del debito;

IV°: le misure di sicurezza;

V°: gli effetti penali ed extrapenali della condanna; disposizioni di agevolazione all'inserimento sociale.

B. Le pene pecuniarie

Deve chiarirsi che le considerazioni e gli interventi che seguono fanno riferimento al sistema attuale delle pene pecuniarie e alla gestione dello stesso. Il che non esclude e non contrasta una possibile rivisitazione e riorganizzazione del sistema delle pene pecuniarie, rimesso evidentemente ad una revisione del codice penale, che pare non attenere alla immediatezza.

La esecuzione della pena pecuniaria, oggi, è uno dei punti che pongono particolari problemi nella fase conclusiva della espiazione. Va anche ricordato che molti dei condannati sono tossicodipendenti e che, per i reati commessi in violazione delle leggi relative – DPR 309/90 - , si applicano pene molto elevate e che tali sono, in particolare, quelle pecuniarie. L'effettivo pagamento di tali pene è assolutamente infrequente, specie quando le stesse sono molto consistenti: e ciò per la buona ragione che i destinatari sono sovente in pessime condizioni economiche. È poi particolarmente dannoso il sistema che consegue all'inevitabile mancato pagamento: dannoso anche per gli effetti che produce nella sfera di relazioni del soggetto.

In primo luogo, il tempo della procedura di esecuzione è del tutto imprevedibile. E' questo un aspetto che contribuisce alla incertezza sulla conclusione della espiazione e lascia il condannato in una situazione precaria, che non contribuisce alla sua ricerca di soluzioni di inserimento costruttive e definitive.

In secondo luogo, il ricorso alla esecuzione forzata, quando arriverà, porta al condannato: precetto e pignoramento di quanto sia pignorabile, in danno generalmente della famiglia del condannato, presso la quale questi è rientrato al termine della pena detentiva. E, inoltre, quando l'esecuzione forzata conferma che non c'è da pagare nulla, arriva, anche questa con tempi imprevisi e imprevedibili, la conversione della pena pecuniaria in libertà controllata, sanzione sostitutiva particolarmente pesante e di durata notevole (in relazione alla entità delle pene, fino ad un anno o, in caso di concorso di pene, fino ad un anno e mezzo), che trova, fra l'altro, applicazione dopo la esecuzione della pena detentiva, anche se si sia trattato di esecuzione in misura alternativa, e quando, pertanto, il processo di riabilitazione è ormai avviato o già concluso.

Per evitare queste conseguenze, si tratta di modificare, per certi aspetti anche radicalmente, il sistema e pare ragionevole distinguere fra coloro che hanno concluso la espiazione della pena detentiva in affidamento in prova al servizio sociale o in liberazione condizionale e coloro che l'hanno, invece, conclusa in altra misura alternativa o con la espiazione effettiva in carcere.

Se è vero che ciò può creare una situazione di disparità, si può osservare: da un lato, che questa deriva dal regime diverso attuato in passato (e cioè dalla prassi seguita per molti anni di ritenere estinta la pena pecuniaria a seguito dell'esito positivo della prova in misura alternativa) e, dall'altro lato, che, comunque, tale disparità può essere spiegata con la natura maggiormente responsabilizzante e, quindi, più impegnativa, delle due misure alternative che verranno a fruire della soluzione più favorevole.

1. Esecuzione della pena conclusa in affidamento in prova al servizio sociale o in liberazione condizionale

Il testo del comma 12 dell'art. 47 della L. 26/7/1975, n. 354, nel testo vigente, è stato a lungo interpretato, da una parte dei magistrati di sorveglianza ed anche da una parte degli uffici della esecuzione penale, nel senso che l'esito positivo della prova in misura alternativa estingueva la pena nella sua interezza, compresa la pena pecuniaria: la cessazione degli effetti penali pareva ribadire tale conclusione. La Corte di Cassazione, dopo decisioni contrastanti, è pervenuta ad una giurisprudenza contraria, in base alla quale si ritiene che l'esito positivo della prova estingue soltanto la pena detentiva, in quanto la normativa sull'affidamento non fa mai riferimento alla pena pecuniaria. Anche la estinzione degli effetti penali si limiterebbe, pertanto, a quelli ricollegabili alla pena detentiva.

La soluzione qui adottata – al comma 13 dell'art. 58 - è quella che ha avuto lunghi anni di applicazione, e che sembra anche più logica rispetto al testo della norma. E' apparso necessario, comunque, rendere esplicito, per superare la giurisprudenza della Corte di Cassazione, l'effetto della estinzione della pena pecuniaria. L'aggiunta, nel testo che segue, della estinzione delle pene accessorie è spiegato, più oltre, nella parte riservata a queste (si tratta, come si vedrà di una puntuale applicazione dell'art. 20 C.p.).

Analoga modifica è da praticare nel comma 2 dell'art. 177 C.p., ora comma 3 dell'art. 73 di questa proposta: il problema interpretativo è lo stesso e richiede analoga soluzione.

La modifica del testo del comma 2 dell'art. 177 C. p., propone un ulteriore problema interpretativo sulla revoca delle misure di sicurezza, esplicita in tale norma, ma assente nella normativa sull'affidamento in prova. Si parlerà di questo nella parte che riguarda, appunto, le misure di sicurezza.

Le modifiche normative, per questa parte, sono già state inserite, come già detto, nel capo I° di questo titolo: per l'affidamento in prova, al comma 13 dell'art. 58 e, per la liberazione condizionale, al comma 3 dell'art. 73, che modifica l'art. 177 C.p..

2. Esecuzione della pena conclusa in altra misura alternativa o in effettiva espiazione della pena in carcere

Come si è accennato, nei casi ora indicati, non vi è spazio ad una soluzione analoga a quella adottata sub 1 e si è anche cercato di indicare le ragioni che giustificano questa differenza di trattamento. Comunque, si realizza una serie di interventi che pongono rimedio agli inconvenienti più gravi del regime attuale.

Gli interventi sono sostanziali e di procedura.

Gli interventi sostanziali affrontano il problema della conversione delle pene pecuniarie insolute, sempre rimasto aperto, perchè la soluzione della L. 689/81 può suscitare, attraverso la esperienza della concreta applicazione, notevoli perplessità.

Gli interventi procedurali cercano la via della semplificazione e di mettere a punto un sistema, rimesso anche alla iniziativa degli interessati, che sia in grado di eliminare i tempi morti e la lunga durata delle procedure di esecuzione e di conversione nel trattamento sanzionatorio sostitutivo, con allungamento, in larga misura imprevedibile, del periodo conclusivo di espiazione.

Per gli interventi procedurali, la fase attuale è particolarmente travagliata. Vi è stata una modifica legislativa della competenza del magistrato di sorveglianza con attribuzione della stessa al giudice della esecuzione. Una recentissima sentenza costituzionale (v. oltre) ha ritenuto incostituzionale questo passaggio di competenza, facendo pertanto rivivere quella del magistrato di sorveglianza. Il punto è particolarmente delicato, così che merita un esame a parte, che si svolgerà nella conclusione di questa parte. Ci si soffermerà sugli interventi processuali dopo avere approfondito i problemi di quelli sostanziali ed averne individuato le soluzioni.

2A. I problemi e gli interventi sostanziali

E veniamo agli interventi sostanziali. Due sono gli aspetti non persuasivi, specie nell'ottica del presente progetto, nella legislazione introdotta dalla L. 689/81: il primo è rappresentato dal trattamento sanzionatorio conseguente alla conversione: la sanzione sostitutiva della libertà controllata (art. 102 della legge citata); il secondo è che, in caso di violazione delle prescrizioni della libertà controllata, il residuo non eseguito di tale sanzione è convertito in un periodo di pena detentiva uguale alla pena pecuniaria inflitta. Si ritorna, pertanto, alla fine, ancora al trattamento sanzionatorio detentivo.

Si tratta di ritornare alla sentenza n. 131/79 della Corte Costituzionale, che dichiarava la illegittimità costituzionale dell'art. 136 C.p., che prevedeva che la pena pecuniaria non pagata per insolvenza del condannato venisse convertita, secondo un criterio dato di ragguaglio, nella pena detentiva corrispondente. Osservava la Corte: "La conversione della pena pecuniaria in detentiva alla stregua della normativa vigente, finisce infatti per attuarsi soltanto a carico dei nullatenenti, dei soggetti, cioè, costretti alla solitudine di una miseria che preclude anche ogni solidarietà economica e reca, perciò, l'impronta inconfondibile di una discriminazione fondata sulle condizioni personali e sociali, la cui illegittimità è apertamente, letteralmente, proclamata dall'art. 3 Cost."

Nell'altra decisione n. 108/87, la Corte precisava che "la sentenza 131/79 (sopra citata) non ha ritenuto illegittima ogni forma di conversione di pena pecuniaria, bensì ha indicato un bilanciamento di valori costituzionali in cui il rilievo preminente del principio di eguaglianza rispetto a quello di inderogabilità della pena impone di agevolare l'adempimento della pena pecuniaria e comunque di prevedere misure sostitutive che riducano al minimo il margine di maggiore afflittività che esse inevitabilmente comportano rispetto all'originaria sanzione, che, pertanto, non rappresenta un ritorno alla previgente disciplina, ritenuta illegittima con la citata sentenza n. 131/79."

Da queste premesse, si può pervenire alle seguenti conclusioni. La Corte non ha ritenuto incostituzionale il regime di conversione della pena pecuniaria previsto dalla L. 689/81. Ciò non toglie che si possa trovare una soluzione diversa, dopo avere verificato, nella esperienza applicativa della legge, che si può realizzare in modo più soddisfacente il rispetto dei principi relativi alla esecuzione della pena, specie di quei principi, richiamati nella relazione introduttiva, sulla finalità risocializzativa che la pena nel suo complesso non deve mai perdere di vista.

La pena pecuniaria colpisce le disponibilità patrimoniali di una persona, esercitando un effetto dissuasivo circa il comportamento antiggiuridico posto in essere. Quando la persona è priva di disponibilità patrimoniali, il meccanismo non può funzionare ed, allora, si è ritenuto costituzionalmente legittimo di agire ancora su ciò che una tale persona ha comunque: la propria libertà. Era incostituzionale una limitazione drastica di tale libertà quale veniva posta in essere con la conversione in pena detentiva, ma si poteva arrivare a restrizioni della libertà di tipo non detentivo ed, in ultima istanza, e quando non si rispettavano quelle restrizioni, anche a restrizioni della libertà di tipo detentivo. Due osservazioni sono, però, da fare a sostegno di una risposta diversa rispetto a quella della L. 689/81. La prima osservazione è ricavata dalla sentenza costituzionale n. 108/87, sopra citata, nella quale si legge che le misure sostitutive da prevedere, in caso di insolvenza del condannato, devono essere tali da "ridurre al minimo il margine di maggiore afflittività che esse inevitabilmente comportano rispetto alla originaria sanzione". La seconda osservazione è che la esperienza applicativa della soluzione della L. 689/81 dimostra che la "riduzione al minimo del margine di maggiore afflittività" può essere raggiunta in modo più soddisfacente di quanto non sia stato fatto e in modo più coerente alla espiazione complessiva della pena e alle sue finalità. L'applicazione della libertà controllata anche per periodi non brevi (fino a un anno o un anno e mezzo), con tutte le limitazioni che comporta, protrae ancora le conseguenze della condanna e limita le possibilità di movimento, di fruizione di occasioni di lavoro e di inserimento, di sistemazione dei regimi di vita. Chi può pagare e paga la pena pecuniaria non deve affrontare nulla di tutto questo. Chi non può, invece, subirà la libertà controllata e, se non rispetterà le prescrizioni della libertà controllata, vedrà riproporsi alla fine la conversione in pena detentiva. Questa ultima e più grave conseguenza può suggerire di cambiare completamente la risposta normativa vigente al mancato pagamento per insolvibilità. L'art. 108, comma 1, in fine, prevede che la pena detentiva (in conversione dalla libertà controllata) può essere eseguita in misura alternativa alla pena detentiva.

La soluzione che qui si propone è allora questa: di mettere al principio ciò che qui si prevede solo alla fine: di scegliere, cioè, per il trattamento sanzionatorio sostitutivo alla pena pecuniaria, non una sanzione sostitutiva, come la libertà controllata, ma la misura alternativa più classica e operativa, che è l'affidamento in prova al servizio sociale; misura la cui capacità costruttiva e riabilitativa è del tutto coerente con la misura alternativa fruita per la esecuzione della pena detentiva (semilibertà, ad es.) o fornisce una opportunità di inserimento e socializzazione che la totale espiazione della pena in carcere non ha offerto.

Questa soluzione presenta, fra l'altro, un indubbio vantaggio: risolve i problemi posti dalla coesistenza di due trattamenti sanzionatori molto dissimili, come erano la libertà controllata e il lavoro sostitutivo. La sentenza costituzionale 206/96 aveva dichiarato incostituzionale il comma 2 dell'art. 102 della L. 689/81, che limitava la ammissibilità del lavoro sostitutivo alle pene pecuniarie non superiori al milione di lire. Non essendo intervenuta alcuna modifica legislativa, le condizioni esecutive del lavoro sostitutivo restavano fissate entro il limite massimo di sessanta giorni, con la prestazione di almeno una giornata lavorativa settimanale, senza alcuno degli obblighi e degli effetti che l'art. 56 della L. 689/81 fissa per la libertà controllata. La differenza fra le due misure sanzionatorie era stridente e la scelta dell'una o dell'altra era molto legata all'impegno del magistrato di sorveglianza decidente nel ricercare, accettare e costruire, nell'assenza di concreti indirizzi generali, la ipotesi del lavoro sostitutivo. Quindi, poteva capitare, per la stessa pena pecuniaria, di avere un anno e mezzo di libertà controllata, con tutti gli obblighi capillari e i pesanti effetti previsti (sospensione della patente, ritiro passaporto o documento equipollente) o sessanta giorni di lavoro sostitutivo, senza obblighi, né effetti collaterali. La soluzione qui indicata supera questa situazione di scarsa equità. Si aggiunga che, essendo il lavoro sostitutivo previsto in una fase successiva e a richiesta dell'interessato, lo stesso resta, comunque, misura abbastanza eccezionale e discrezionale.

Fatto questo rilievo, ci si sofferma su due chiarimenti ed una precisazione finale.

I chiarimenti. Il primo è che è conveniente abbandonare un ragguaglio puramente aritmetico fra entità della pena pecuniaria e entità della misura alternativa: è preferibile un ragguaglio a scaglioni, che esclude durate minime irrisorie e improduttive e limita comunque le durate massime previste oggi per la libertà controllata.

Il secondo chiarimento è che la violazione delle prescrizioni dell'affidamento in prova deve trovare una risposta nello stesso regime, anche se eventualmente aggravato. E' un punto delicato, che si è cercato di risolvere in modo che si ritiene adeguato. Qui non si tratta tanto, come è previsto nell'art. 47 del testo vigente, di verificare se la prova in affidamento ha avuto "esito positivo", quanto se la stessa, per le restrizioni alla libertà del soggetto, gli impegni posti allo stesso e la sua complessiva risposta alle prescrizioni, abbia posto in essere quel "margine di maggiore afflittività ... rispetto alla originaria sanzione", che, pur se "ridotto al minimo", deve inerire al trattamento sanzionatorio sostitutivo (le parti fra virgolette appartengono alla sentenza costituzionale 108/87, già citata). Si ripete allora, da parte del magistrato di sorveglianza, al termine del periodo di affidamento in prova, quel giudizio e quella conclusione, affermati nella sentenza costituzionale 343/87, sulla rideterminazione del trattamento sanzionatorio da attuare quando la prova non sia stata positiva: solo che il criterio di valutazione sarà abbastanza diverso (quello sopra indicato) e la conseguenza non sarà la rideterminazione di una pena detentiva residua, ma ancora un periodo di affidamento, sia pure con un rafforzamento delle prescrizioni.

La precisazione finale. Fra le prescrizioni può essere inserita quella relativa allo svolgimento di attività di volontariato o di lavori socialmente utili: può rappresentare, ove occorra, un recupero di quella finalità riparativa, in senso ampio, che può essere attribuita alla pena pecuniaria e che, nel caso dell'insolvente, non può essere compiuta.

Infine, va ricordato che le modifiche sono operate sul testo normativo originario del C.p.p., che ha ripreso a valere dopo la sentenza costituzionale n. 212/2003, che ha ritenuto costituzionalmente illegittime le modifiche apportate al testo originario dell'art. 660 C.p.p. e dell'altra normativa connessa (competenze del pubblico ministero e del magistrato di sorveglianza).

2B. La semplificazione procedurale

La sentenza costituzionale 212/2003 ha dichiarato la incostituzionalità "degli artt. 237, 238 e 299 – quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 660 C.p.p. – del d.lgs. 30/5/2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia)". E' pertanto venuta meno la disciplina ora detta nella parte in cui disponeva il passaggio della competenza alla conversione delle pene pecuniarie (nel trattamento sanzionatorio sostitutivo) dalla magistratura di sorveglianza al giudice della esecuzione.

Alla base di questi interventi normativi c'è la difficoltà dei diversi uffici di accettare la gestione di una materia molto problematica, come quella della conversione delle pene pecuniarie insolte e dei trattamenti sanzionatori sostitutivi conseguenti. Materia, fra l'altro, per certi versi, rischiosa, dato che gli uffici ispettivi ministeriali avanzano la tesi che il danno da intervenuta prescrizione della pena pecuniaria sia da addebitare ai funzionari che gestiscono le procedure relative e che dovrebbero pertanto rispondere per l'ammontare delle pene pecuniarie insolte (tesi peregrina, se si vuole, dato che la prescrizione riguarda crediti dello

Stato pervenuti alla fase della conversione proprio per la insolvibilità dei debitori; tesi, pur sempre, non meno allarmante, data l'autorità amministrativa da cui proviene). Si noti che la dimensione del lavoro è molto notevole, con un forte carico processuale e burocratico, frutto di una giurisdizionalizzazione esasperata e sostanzialmente improduttiva.

La scelta che si ritiene di dovere operare è questa: mantenere la competenza della magistratura di sorveglianza, cui si è ora tornati, con il recupero dell'art. 660 C.p.p. (a seguito della sentenza costituzionale ora citata), ma snellire gli interventi, lasciando pur sempre aperto il ricorso a tutte le garanzie utili, liberando l'attività dal carico burocratico che soffoca gli uffici, senza alcun vantaggio reale del servizio e degli stessi destinatari del medesimo.

Una risposta efficace alla situazione e ai problemi che pone passa, pertanto, attraverso questi punti: recuperare il sistema previsto dalla L. 689/91, all'art. 107, comma 1, modificato dall'art. 660, comma 2, C.p.p., sistema nel quale era il pubblico ministero competente alla esecuzione che adottava il procedimento di conversione;

riconoscere al magistrato di sorveglianza e non al giudice della esecuzione la competenza su tutte le attività successive alla conversione: e quelle di cui all'attuale comma 3 dell'art. 660 C.p.p. (rateizzazione o differimento esecuzione), e quelle attinenti alla definizione delle prescrizioni del trattamento sanzionatorio sostitutivo, e quelle, infine, relative alla gestione esecutiva di tale trattamento, che – si è sopra proposto – essere l'affidamento in prova al servizio sociale e non più la libertà controllata;

utilizzare per la attività del magistrato di sorveglianza una procedura a contraddittorio eventuale, che assicura egualmente la garanzia dei diritti degli interessati (e, anzi, la migliora, per una maggiore speditezza) e favorisce la reale efficacia della azione giudiziaria, altrimenti affogata dal carico qualitativo e quantitativo di una giurisdizionalizzazione piena;

costruire una soluzione abbreviata, rimessa all'iniziativa dello stesso condannato, che “salta” tutta la fase iniziale della esecuzione e ne anticipi i tempi, prevedendo una richiesta rivolta direttamente al magistrato di sorveglianza, accompagnata dalle indicazioni sulla insolvibilità, che potranno essere oggetto di accertamento da parte dello stesso magistrato;

non intervenire, invece, sulla competenza e sulla procedura in materia di esecuzione della libertà controllata e della semidetenzione applicate in sentenza, che mantengono caratteristiche autonome e particolari rispetto alle materie esaminate.

E' utile un approfondimento dei singoli punti indicati.

La conversione della pena pecuniaria operata dal pubblico ministero

Si noti che è il passaggio, ex art. 660 C.p.p, di tale competenza al magistrato di sorveglianza, che ha aggravato moltissimo la situazione. Nella vigenza dell'art. 107 della L. 689/81, il P.M. trasmetteva il provvedimento di conversione già effettuato: il magistrato di sorveglianza doveva soltanto, come nel caso di sanzione sostitutiva data in sentenza, stabilire le concrete modalità di esecuzione della sanzione sostitutiva. Si può rilevare:

che si dovrebbero avere due accertamenti di insolvibilità, sia presso il P.M. , sia presso il Magistrato di sorveglianza (comma 2, art. 660 : e vedi anche, tanto per semplificare (!) ulteriormente le cose, l'art. 30 Disp. regolamentari al C.p.p., con la restituzione degli atti dal Magistrato sorveglianza al P.m. e da questi alla cancelleria del giudice dell'esecuzione se la insolvibilità non è confermata): questa è una disposizione di pessima organizzazione, che produce, nei fatti, la deresponsabilizzazione del P. M., che manda ora al Magistrato di sorveglianza tutti i casi di mancato pagamento, senza accertare la insolvibilità. Di qui la crescita esponenziale di questo servizio presso il solo ufficio di sorveglianza;

che siamo, d'altronde, in una fase di esecuzione di una pena già definita con sentenza di condanna, che ha stabilito la entità della pena pecuniaria senza ombra di dubbio;

che la conversione è disposta in presenza dell'accertamento di un fatto, che è compito del P. M. di verificare (anche secondo l'art. 660 vigente): l'accertamento “della impossibilità di esazione della pena pecuniaria”;

che, in qualunque momento, la conversione può essere bloccata con il pagamento: si tratta, quindi, di un provvedimento reso allo stato;

che, inoltre, in qualsiasi momento, è possibile un incidente di esecuzione, questo, sì, presso il giudice della esecuzione, finché gli atti sono presso il P.M.;

che nulla vieta, comunque, che, dell'art. 660, C.p.p., venga conservata la possibilità del magistrato di sorveglianza di accedere alle richieste del condannato di rateizzazione o differimento del pagamento: il che avvalorà, anche secondo questo ulteriore aspetto, la natura del provvedimento di conversione come non definitivo, reso allo stato e, come tale, quindi, non necessariamente tale da coinvolgere il giudice e, inoltre, con una procedura completamente giurisdizionalizzata.

Si ritiene che, ritornando al sistema di cui al citato art. 107 della L. 689/81, riconfermando al P.M. la competenza alla conversione, si torni alla soluzione più pratica e che tale soluzione non violi in alcun modo le ragionevoli garanzie del condannato. Questa modifica, è da realizzare attraverso il comma 2 dell'art. 660, il quale applicherà i criteri di conversione indicati nell'art. 102 della L. 689/81.

Ovviamente, come accadeva per la libertà controllata, il pubblico ministero dovrà soltanto indicare la misura dell'affidamento in prova secondo le precise indicazioni normative. La specifica delle prescrizioni apparterrà alla competenza del magistrato di sorveglianza.

La competenza del magistrato di sorveglianza per le attività successive alla conversione

La competenza della magistratura di sorveglianza in merito alla applicazione delle sanzioni sostitutive e, si noti, anche alla loro esecuzione concreta, è apparsa, nella L. 689/81, una scelta sistematica, che individuava, nella magistratura di sorveglianza, quella che doveva affrontare, per le sue caratteristiche, tutte le questioni che attenevano alla concreta esecuzione della pena. Questo vale, in particolare, per la concreta applicazione delle sanzioni sostitutive (fra le quali c'è anche la semidetenzione, che comporta, fra l'altro, anche il riferimento a norme penitenziarie: v. ultimo comma art. 55 L. 689/81); e vale, inoltre, anche per la fase esecutiva (cioè, per la gestione operativa) di tutte le sanzioni sostitutive, sia da sentenza che da conversione di pene pecuniarie. Se tale è il giudice naturale sulla concreta applicazione delle sanzioni sostitutive applicate in sentenza, lo stesso non può non esserlo nel caso di applicazione successiva in conversione di pena pecuniaria non pagata.

E' chiaro che, per converso, appare ben definita la competenza del giudice della esecuzione quando è in giuoco la valutazione del titolo di esecuzione; la commistione, a tale competenza sul titolo, di quella sulla concreta esecuzione della sanzione sembra fuori sistema.

In sostanza: nella materia in esame la competenza del magistrato di sorveglianza appare quella più logica e naturale, mentre non è così per il giudice dell'esecuzione.

Va aggiunto che, il giudice, in materia, affronta problemi che sono inconsueti per il giudice della esecuzione e che, sul piano pratico, possono anche essere di difficile gestione per il giudice della esecuzione. Così, la definizione delle prescrizioni delle sanzioni, che comporta, attraverso la acquisizione della conoscenza delle situazioni di inserimento socio-lavorativo degli interessati, decisioni analoghe a quelle consuete del magistrato di sorveglianza, ma profondamente eterogenee rispetto a quelle del giudice della esecuzione. Così, ancora, le decisioni in materia di modificazioni urgenti delle prescrizioni, che pongono problemi gestionali della attività, consueti per la magistratura di sorveglianza e inconsueti per i giudici della esecuzione. E così, infine, tutti gli interventi valutativi sull'andamento del trattamento sanzionatorio sostitutivo, così come previsto nelle modifiche che si sono proposte, interventi che non possono non essere del magistrato di sorveglianza, naturale gestore di tale trattamento, e che non possono che essere estranee al giudice della esecuzione.

Conclusione: dopo la conversione della pena pecuniaria operata dal pubblico ministero, la competenza per le attività successive è tutta del magistrato di sorveglianza: sia per la rateizzazione e il differimento della esecuzione; sia per la definizione delle prescrizioni dell'affidamento in prova sostitutivo della pena pecuniaria; sia, infine, per la fase della concreta esecuzione dello stesso.

Il rinnovato testo dell'art. 660 C.p.p. e degli articoli rilevanti della L. 689/81 indicherà tutto questo.

La semplificazione della procedura

Tutto l'intervento del magistrato di sorveglianza in sede di concreta applicazione delle sanzioni sostitutive e di modifica delle stesse, è giurisdizionalizzato: v. art. 678, con riferimento all'art. 666 C.p.p..

Per vero, anche di tali garanzie giurisdizionali, si potrebbe fare a meno nei termini attuali, attraverso un sistema basato su un provvedimento senza formalità, da adottare sentito l'interessato, con la previsione di una giurisdizionalizzazione eventuale, attraverso una opposizione con incidente di esecuzione presso il magistrato di sorveglianza. Il termine per la opposizione deve essere breve e la stessa deve avere efficacia sospensiva. A sostegno di questa soluzione, si può osservare:

la predeterminazione del contenuto delle sanzioni sostitutive pone al giudice limiti di discrezionalità minimi ed è minima pertanto la portata decisoria del provvedimento: di qui la valutazione che una giurisdizionalizzazione piena non è necessaria; quando si dovrà procedere a conversione in affidamento in prova per mancato pagamento della pena pecuniaria, il discorso sarà più complesso, ma pur sempre gestibile;

si può osservare che, per la determinazione delle prescrizioni della misura di sicurezza della libertà vigilata, assai simile alla libertà controllata, e, tutto sommato, non dissimili dalle prescrizioni da dare in caso di affidamento in prova sostitutivo, l'art.190 Disp. att. al C.p.p, prevede una decisione senza formalità, non

menzionando neppure la condizione di sentire l'interessato, prevista dal vecchio codice (art. 636 del vecchio C.p.p.); anche le prescrizioni della semilibertà, simile alla semidetenzione, sono date, addirittura, con provvedimento amministrativo della direzione penitenziaria, controllato con provvedimento giudiziario del magistrato di sorveglianza adottato senza formalità; se si vuole, è adottato senza formalità anche il provvedimento che definisce le prescrizioni dell'affidamento e, in modo ancora più evidente, quello che le modifica; la L. 19/12/2002, n. 277, ha introdotto l'art. 69bis nell'Ordinamento penitenziario in materia di decisione sulla liberazione anticipata, prevedendo una procedura nella quale una effettiva giurisdizionalizzazione è eventuale e interviene soltanto in fase di impugnazione. Tutti i casi indicati comportano discrezionalità sovente maggiori perché intervengono rispetto a situazioni non così predeterminate come accade per il trattamento sanzionatorio sostitutivo di cui si sta parlando; non si dimentichi che si tratta, per la concreta determinazione delle modalità del trattamento sostitutivo, di un provvedimento reso allo stato, che può essere sempre modificato: oggi, sempre con procedura giurisdizionalizzata, che potrebbe, invece, essere, anche questa, semplificata negli stessi termini di cui al procedimento iniziale;

si noti che, ai sensi art. 64 della L. 689/91, come si è ora detto, le modifiche delle prescrizioni delle sanzioni sostitutive dovrebbero essere fatte con procedura giurisdizionalizzata (salvi i casi di urgenza, nei quali si può provvisoriamente adottare un provvedimento senza formalità, cui deve seguire la procedura giurisdizionalizzata): ebbene, nella prassi, si adottano, invece, solo e soltanto, provvedimenti senza formalità, senza la prevista, successiva procedura. Questo dimostra come, sempre nella pratica, il regime di giurisdizionalizzazione attuale è eccessivo e, proprio per questo, non osservato.

Su questo ultimo punto, si ritiene, però, di non modificare l'art. 64 citato, che resta come è per la esecuzione delle sanzioni sostitutive applicate in sentenza, in quanto non si ritiene di modificare tale normativa, come si precisa qui di seguito. In materia di conversione delle pene pecuniarie si prende, invece, atto di quanto ora osservato e si prevede un intervento assolutamente semplificato.

La procedura abbreviata rimessa all'iniziativa del condannato

La semplificazione procedurale rende possibili tempi più brevi di esecuzione. Ma tali tempi possono continuare a essere lunghi, per scarsa efficienza degli uffici, e a non essere prevedibili, rimettendo in discussione, quando l'intervento giudiziario si concreta, situazioni personali e familiari che, dopo la esecuzione della pena detentiva, sembravano consolidarsi. Si parla anche di situazioni familiari perché la esecuzione forzata colpisce in particolare modo la famiglia, che ha raccolto il congiunto condannato, e che vede attaccate le proprie, generalmente molto modeste, disponibilità patrimoniali.

E' parso, allora, utile, per rendere meno critico il percorso del condannato, finalizzato a chiudere il percorso esecutivo penale, di prevedere, con la sua iniziativa, l'accesso diretto ad una decisione del magistrato di sorveglianza: "saltando", per un verso, la fase iniziale della esecuzione e chiedendo l'accertamento giudiziario che la definisca.

Anche questa possibilità trova posto nelle modifiche normative che seguono.

La permanenza del sistema processuale attuale sulle sanzioni sostitutive applicate in sentenza

Le sanzioni sostitutive applicate in sentenza sono in numero limitato. Per le stesse non vi è alcuna possibilità di modificare la sanzione sostitutiva, in quanto la stessa è fissata dalla sentenza. La materia ha pertanto una sua autonomia e non può essere che rischiosa la commistione con i problemi della materia della conversione delle pene pecuniarie che abbiamo esaminato sin qui. Nessuna modifica, pertanto, per questa parte.

C. Le pene accessorie

Rispetto al fine che si considera dell'inserimento sociale e in particolare di quello lavorativo, vi sono due aspetti negativi discendenti dalle pene accessorie. Il primo aspetto è che tali sanzioni sono incapacitanti, riducono o limitano, cioè, le possibilità del condannato di accedere a determinate attività o di svolgerle. Il secondo aspetto negativo è che, in buona parte dei casi, le pene accessorie vanno eseguite al termine della esecuzione della pena principale, proprio nel momento, cioè, in cui si deve attuare o si deve consolidare, se già avviato, il problema dell'inserimento sociale e in specie di quello lavorativo della persona.

1. Revisione del sistema delle pene accessorie: chiarimenti o soppressioni.

Le pene accessorie problematiche, in termini di effetti incapacitanti sui percorsi di reinserimento, sono due fra quelle previste in generale dal Codice penale, nonché quelle previste per le violazioni delle norme penali del DPR 309/90 (Legge stupefacenti). E cioè:

la interdizione dai pubblici uffici: art. 28 C.p.;

la interdizione legale: art. 32 C.p.;

il divieto di espatrio e il ritiro della patente di guida: art. 85 T.U. 309/90.

Si possono solo sottolineare sommariamente gli effetti specifici di tali sanzioni ai fini che interessano e vedere quali interventi siano possibili. Si limita la nostra riflessione alle pene accessorie indicate, mentre non sembra possibile intervenire su altre.

L'interdizione dai pubblici uffici

Ci si sofferma su un aspetto di tale pena accessoria: sull'effettivo contenuto del n. 2 dell'art. 28 C.p.. Interpretata correttamente, tale norma non preclude la assunzione presso pubbliche amministrazioni per attività lavorative che comportano semplici mansioni d'ordine o prestazioni d'opera meramente materiali. Basta al riguardo, leggere, come è necessario, la norma citata alla luce di quanto disposto dal comma 2 dell'art. 358, C.p., che dispone: "Per pubblico servizio deve intendersi una attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale."

E' indubbio, pertanto, che le attività ora indicate non sono affatto precluse dalla pena accessoria in questione. Si noti che vi sono amministrazioni comunali che prevedevano l'assunzione di detenuti come operatore ecologico in genere o come inserviente in servizi sanitari e simili. Al riguardo, però, molte amministrazioni ritengono precluse le assunzioni dalla interdizione dai pubblici uffici. Si è creata, quindi, una situazione di incertezza interpretativa che va chiarita con una esplicita previsione di modifica dell'art. 28. Si noti che la possibilità di tali inserimenti lavorativi è uno strumento prezioso per avviare o anche concludere l'inserimento sociale di una persona.

Art. 94 della proposta: è aggiunto, all'art. 28 del codice penale, il comma 6, che contiene il chiarimento indicato.

La interdizione legale

La stessa preclude tutte quelle attività che presuppongono il compimento di atti giuridici: che possono andare da uno specifico atto contrattuale per la costituzione di un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo, alla partecipazione ad atti, come la costituzione di una società, particolarmente di una società cooperativa, che possono porre le condizioni per un successivo inserimento lavorativo. Quindi, anche questa pena accessoria certamente non agevola, ma più spesso ostacola il percorso di reinserimento del condannato nella società.

Qui si tratta di riflettere sulla ammissibilità della incapacitazione della persona nell'ambito sociale (sembra presente una carica antica di messa al bando del colpevole), che risulta segnata da una filosofia di esclusione sociale del condannato, propria di una concezione della pena esattamente opposta a quella oggi affermata dalla Costituzione e richiamata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Si noti che qui non vi è un nesso specifico con il reato commesso, ma soltanto con la pena irrogata.

Si ritiene che, dinanzi a tale norma, l'unico intervento possibile sia quello della soppressione.

E' ciò che viene fatto all'art. 95 della proposta.

Nulla vieta, invece che sopravvivano le interdizioni specifiche previste dagli artt. 32bis a 32 quinquies, che hanno contenuto limitato e sono giustificate dalla connessione con i particolari reati commessi.

Le pene accessorie dell'art. 85 del DPR 309/90 (Legge stupefacenti): divieto di espatrio e ritiro della patente di guida

Sempre all'art. 95 della proposta è inserita anche la soppressione di altre pene accessorie: quella previste dall'art. 85 del DPR 309/90 per i condannati per delitti previsti dal DPR citato.

Le pene accessorie in esame hanno l'effetto di ridurre le opportunità di lavoro dei soggetti sanzionati.

Il divieto di espatrio impedisce non solo il lavoro all'estero (ed è una possibilità tutt'altro che irrilevante), ma anche il lavoro in Italia che preveda lo svolgimento di prestazioni all'estero (caso dell'autotrasporto, della navigazione, di lavori comunque che si svolgano alle dipendenze di imprese italiane, ma in parte o in toto all'estero).

Il ritiro della patente di guida è un handicap assoluto o relativo: assoluto nelle attività di lavoro in cui la patente è necessaria e relativo in tutte quelle in cui l'uso della stessa è più o meno indispensabile per raggiungere il luogo di lavoro. Non disporre della patente di guida è oggi una forma di grave incapacitazione della persona. E' chiaro che la sanzione è stata voluta, in ragione dei suoi effetti dissuasivi, proprio per questo, ma è anche chiaro che, per il risultato incapacitante che produce e, in particolare, per il ritardo nel tempo di produzione dello stesso (alla fine della pena principale), tale sanzione ostacola e riduce fortemente le possibilità di inserimento al lavoro.

C'è anche da chiedersi quale efficacia abbiano tali interventi nei confronti del condannato: non sarà certo ostacolato se intenda tornare a delinquere, mentre sarà ostacolato se intenda seguire un percorso di riabilitazione e di lavoro. Teniamo conto che il tutto avverrebbe quando si è ormai conclusa la esecuzione delle parti restanti della pena e, quindi, il condannato ha pagato il suo debito con la giustizia.

Una soluzione potrebbe essere quella di prevedere forme di disapplicazione di tali norme, rimesse eventualmente ad un provvedimento dell'A.G. che, previo accertamento della sua situazione attuale, agevoli il processo di inserimento sociale e lavorativo in corso del condannato. Potrebbero essere previste forme di sospensione e successiva revoca, una volta verificato l'uso corretto che è stato fatto della sospensione della sanzione.

Si ritiene, però, che sia preferibile la soluzione più netta della soppressione di tali pene accessorie, proprio in considerazione delle ragioni di questa disposizione normativa: che sono quelle di fare pesare la condanna, di non farne perdere il ricordo, di perseguire ancora il condannato dopo che la parte essenziale della condanna è stata sofferta. Tutto ciò, come detto fin dalla relazione generale, è contrario alla nuova finalizzazione della pena affermata dalla Corte Costituzionale e la risposta più logica a tali pene accessorie è quella della loro soppressione.

Tale soluzione è prevista all'art. 96 di questa proposta.

2. Le pene accessorie in relazione alla esecuzione della pena detentiva

Precisata la portata della pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici e rimosse le altre pene accessorie indicate, si tratta di esaminare la sorte di quelle restanti a seguito e in relazione alla esecuzione della pena detentiva.

Anche qui, richiamando in linea generale quanto detto per le pene pecuniarie, possiamo considerare separatamente i casi di coloro che sono stati ammessi all'affidamento in prova e alla liberazione condizionale e li hanno conclusi positivamente dai casi di coloro che hanno espiato la pena in misura alternativa diversa o in carcere senza ammissione a misure alternative.

Esecuzione della pena detentiva conclusa in affidamento in prova al servizio sociale o in liberazione condizionale

Al proposito, si deve indicare un argomento decisivo di carattere testuale e sistematico. L'art. 20 C. p. dispone: "Le pene principali sono inflitte dal giudice con sentenza di condanna; quelle accessorie conseguono di diritto alla condanna, come effetti penali di essa." Ora, il testo attuale dell'ultimo comma dell'art. 47 sull'affidamento in prova al servizio sociale dispone testualmente che "l'esito positivo del periodo di prova estingue la pena e ogni altro effetto penale". Pertanto, non vi è dubbio che, quali effetti penali, siano soggette ad estinzione anche le pene accessorie.

Analogamente a quanto si è detto per le pene pecuniarie, la soluzione indicata per l'affidamento in prova vale anche per la liberazione condizionale, il cui contesto interpretativo, come si è osservato per le pene pecuniarie, è molto simile a quello dell'affidamento in prova e consente analoghe conclusioni.

D'altronde, si può osservare che una misura casuale e generalizzata come il condono della pena principale, anche se parziale, comporta, il venire meno delle pene accessorie: quantomeno nei provvedimenti di condono recenti, anche se la regola dell'art. 174, comma 1, C.p., è opposta.

E' utile ricordare che il comma 12 dell'art. 47 dell'Ordinamento penitenziario si applica anche all'affidamento in prova in casi particolari: v, comma 6 dell'art. 94 D.P.R. 309/90. Restano estinte pertanto anche le pene accessorie eventualmente applicate ai sensi art. 85 del DPR predetto.

Le modifiche normative conseguenti a quanto ora osservato sono le stesse predisposte per la pena pecuniaria e già introdotte, per l'affidamento in prova, nel nuovo testo del comma 13 dell'art. 58 e, per la liberazione condizionale, nel comma 3 dell'art. 73.

A tali modifiche si rinvia.

Esecuzione della pena conclusa in semilibertà o in detenzione domiciliare, anche speciale, o in espiazione della pena in carcere

Se non vi è stata ammissione alle misure alternative dell'affidamento in prova e della liberazione condizionale, si deve, comunque, tenere presente l'esito della revisione fatta in materia di pene accessorie, con il chiarimento sulla portata della interdizione dai pubblici uffici e con la soppressione della interdizione legale e delle pene accessorie previste dall'art. 85 del DPR 309/90.

Non sembra si possa andare oltre e prevedere effetti estintivi sulle altre pene accessorie, ma sarà utile però chiarire i tempi e i periodi di esecuzione delle stesse, curando quindi di evitare la imprevedibilità degli uni e degli altri.

A questo si provvede all'art. 96 della proposta, aggiungendo due commi all'articolo 662 del codice di procedura penale. Nel comma 3 si dispone che la esecuzione delle pene accessorie sia immediatamente successiva al momento del passaggio in giudicato: pertanto deve essere contemporanea alla esecuzione delle parti eseguibili della sentenza di condanna. Quindi, non potranno essere poste in esecuzione successivamente. Al comma 4. si definisce anche la decorrenza del periodo di esecuzione della pena accessoria.

D. Le spese di giustizia e la remissione del debito

Da sempre è noto che l'attività necessaria per la riscossione delle spese di giustizia ha un costo decisamente superiore ai ricavi. In questa materia, inizialmente, nei lavori di preparazione per l'Ordinamento penitenziario vi erano state proposte di abolizione del debito del condannato per le spese. Questa soluzione radicale, però, è contrastata anche dal nuovo C.p.p., che, in epoca meno lontana, ha confermato tutte le disposizioni in materia di condanna alle spese. Siamo dinanzi a una questione che non dovrebbe essere abbandonata, ma indubbiamente questa non è la sede per affrontarla.

E' invece la sede per cercare di ridurre l'impatto negativo del sistema attuale di esazione delle spese processuali e di migliorare la efficacia positiva del beneficio della remissione del debito, che può annullare le stesse. Anche qui si hanno esecuzioni in tempi imprevedibili, con gli stessi effetti negativi che caratterizzano la messa in esecuzione delle pene pecuniarie.

Uno dei punti principali della questione è di dare maggiore efficacia e tempestività alla remissione del debito.

Al proposito, sono possibili, tre interventi che favoriscono la semplificazione degli accertamenti in merito ai requisiti richiesti per la concessione della remissione del debito e favoriscono anche tempi più celeri nelle decisioni.

Il primo riguarda il requisito delle "disagiate condizioni economiche", sul quale gli accertamenti non sono semplici e che, aggiungo, è fonte di notevole eterogeneità di valutazione e decisione. Al riguardo si può contestualizzare meglio la situazione, ricordando che la gran parte dei casi riguarda soggetti che non versano in condizioni economiche agiate. I redditi dei condannati sono generalmente medio-bassi ed è raro trovare persone con cespiti patrimoniali immobiliari. Tutto si gioca pertanto sulla valutazione di questi redditi medio-bassi come tali da qualificare o meno le situazioni economiche disagiate richieste dalla normativa attuale. In tali situazioni il punto di vista personale del giudice è decisivo. Se il debito, poi, non è molto modesto, si tratta di decidere se una ulteriore riduzione di redditi medio-bassi per pagare il debito per le spese possa essere consentita anche quando incide su quote essenziali del reddito, utili per soddisfare indispensabili esigenze di vita.

Una soluzione potrebbe essere quella di rovesciare il contenuto della condizione, prevedendo la esclusione del beneficio per coloro che si trovino in condizioni economiche agiate. Ma verosimilmente le incertezze applicative resterebbero nei pur rari casi in cui il problema si porrebbe. Ecco perché, in conclusione, si ritiene che il requisito relativo alle condizioni economiche possa essere eliminato: se si vuole, non si realizza una situazione di disuguaglianza, ma una situazione di eguaglianza in presenza di situazioni patrimoniali diseguali.. Tale eliminazione fa recuperare, d'altronde, la natura sostanzialmente premiale del beneficio, che

si basa sulla regolarità della condotta, con la finalità di incoraggiare la stessa, finalità che esiste per tutti coloro che sono sottoposti alla esecuzione di una pena, quali che siano le loro condizioni economiche.

Il secondo intervento riguarda l'altra condizione, attinente, alla regolarità della condotta: si tratta di definire un parametro valutativo di più semplice e significativo accertamento.

Si noti che, con sentenza n. 342/91, la Corte costituzionale ha dichiarato "la illegittimità costituzionale (dell'art. 56 Ordinamento penitenziario) nella parte in cui non prevede che, anche indipendentemente dalla detenzione per espiazione di pena o per custodia cautelare, al condannato possano essere rimesse le spese del procedimento se, in presenza del presupposto delle disagiate condizioni economiche, abbia serbato in libertà una condotta regolare".

Per questo aspetto, pertanto, l'art. 56 deve essere necessariamente modificato. Si può allora proporre una modifica che riguarda tutte le situazioni e che semplifica e al tempo stesso rende più significativi gli accertamenti sulla regolare condotta.

L'attuale normativa richiede che gli accertamenti siano compiuti con riferimento alla specifica esecuzione penale che ha dato origine al debito e ai connessi periodi di detenzione: il che comporta:

di verificare il periodo o i periodi di detenzione in questione;

di accertare i vari luoghi di detenzione durante quel periodo o quei periodi e la condotta tenuta negli stessi: va da sé che si avranno risposte del tutto formali, data la frequente risalenza nel tempo di molti periodi, e mai esaurienti rispetto alle indicazioni dell'art. 30ter dell'Ordinamento penitenziario vigente.

Tali accertamenti non sono né semplici, né brevi. E' più agevole e più logico, sempre nel quadro della premialità dell'istituto e della stimolazione alla regolare condotta, il richiamarsi alla attualità di questa. Non è necessario in tal modo accertare i periodi di detenzione risalenti e la regolarità di condotta negli stessi, ma il tutto è riferito alla sola situazione attuale. Tale criterio rispecchia anche le indicazioni della sentenza costituzionale citata, sia pure circoscrivendo (ma rendendo così più agevole l'accertamento) il periodo di tempo di riferimento. Sarà bene chiarire che la regolarità della condotta fa riferimento alla finalizzazione della stessa al reinserimento nell'ambito sociale il che chiarisce che il senso finale dell'intervento premiale viene ad essere sempre la finalizzazione ora detta, che non deve essere mai perduta nei vari tempi e aspetti della esecuzione penale.

Terzo ed ultimo intervento. E' indubbio che, la proposizione della istanza richiede un'unica condizione: la condanna al pagamento delle spese. Non si deve ritenere necessaria anche la liquidazione e la richiesta di pagamento del debito, che, fra altro, arriva sovente con moltissimo ritardo: si tratta di evitare l'effetto "spada di Damocle", che pende, pende e cade poi nel momento meno opportuno.

Per la remissione del debito può essere mantenuta la procedura a giurisdizionalizzazione piena oggi prevista.

Tutto quanto ora detto è rispecchiato nell'art. 85 della proposta, che modifica l'art. 56 del testo vigente.

E. Le misure di sicurezza

Si deve chiarire che ci si riferisce qui alle sole misure di sicurezza nei confronti di soggetti imputabili, che si aggiungono, quindi, alla pena e che sono eseguite al termine della stessa. Questo discorso non coinvolge pertanto la misura di sicurezza dell'ospedale psichiatrico giudiziario.

I trattamenti penali così precisati hanno un effetto negativo sui processi d'inserimento sociale e in particolare su quello lavorativo: sia per gli effetti limitativi della libertà e delle possibilità di spostamento delle persone, sia per le conseguenze giuridiche che si possono accompagnare alla sottoposizione alla misura di sicurezza. Ricordiamo che il ventaglio di tali misure è ampio: ci sono quelle generali, che possono essere detentive o non detentive e sono elencate dall'art. 215 C.p., e quelle previste da normative speciali, come la espulsione dello straniero dallo Stato, prevista dall'art. 86 T.U. 309/90 (legge stupefacenti).

Una premessa. Affermata la utilizzazione della pena in funzione di riabilitazione e risocializzazione, prevista la sua conclusione attraverso misure alternative alla detenzione per dare concretezza a quella funzione, ci si chiede che senso abbia prevedere, al termine della esecuzione, la possibilità di una permanente valutazione di pericolosità sociale nei confronti di un soggetto e la applicazione di una misura di sicurezza. Certo, è possibile che, nei confronti di chi abbia dato scarse prove di risocializzazione nel corso della pena, un giudizio di pericolosità possa essere mantenuto, ma parrebbe che il c.d. doppio binario - pena + misura di sicurezza - previsto dal Codice Rocco, non sia in sintonia con la sempre più marcata sottolineatura della funzione rieducativa della pena, affermata dalla Corte Costituzionale. Per altro verso, quella parte della teoria penalistica che non condivide la sottolineatura ora detta della funzione rieducativa della pena e la

connessa flessibilità della stessa attraverso un sistema di misure alternative in sede esecutiva, e che afferma un ritorno alla concezione classica della pena certa e immutabile, anche se nel quadro di un diritto penale minimo nelle incriminazioni e nelle pene, non può non contestare la previsione di un ulteriore trattamento penale, per giunta indeterminato nella sua durata, quale quello delle misure di sicurezza. In conclusione: il sistema delle misure di sicurezza dovrebbe avere fatto il suo tempo. Tanto è vero che i progetti di riforma del codice penale (Progetto di legge delega per un nuovo codice penale, predisposto presso il Ministero di grazia e giustizia, c. d. bozza Pagliaro, aggiornato, negli anni più recenti, dai lavori della Commissione Grosso e disegno di legge per la sostituzione del I° libro del Codice penale, presentato da Ritz e altri, nelle legislature scorse), ne prevedono la soppressione (o, nel progetto Ritz, una riduzione ai minimi termini). Resta, in sostanza, la sola misura di sicurezza nei confronti di soggetti non imputabili: l'ospedale psichiatrico giudiziario o equivalente.

La prima soluzione del problema è dunque quella ora accennata: sopprimere le misure di sicurezza nei confronti dei soggetti imputabili. Può essere una soluzione non immediata, ma è ormai quella che sembra largamente accettata.

Sono possibili ovviamente soluzioni più immediate e di minore respiro, che sono quelle che si propongono qui. Al proposito, conviene distinguere, ancora una volta, fra i casi in cui la pena è stata eseguita o quantomeno si è conclusa in affidamento in prova o in liberazione condizionale e i casi in cui ciò non è avvenuto.

1. Esecuzione della pena conclusa in affidamento in prova al servizio sociale o in liberazione condizionale

La situazione è diversa nei due casi indicati.

Nella liberazione condizionale il problema è già risolto dall'art. 177, comma 2, C.p., che dispone: "Decorso tutto il tempo della pena inflitta, ovvero cinque anni dalla data del provvedimento di liberazione condizionale, se trattasi di condannato all'ergastolo, senza che sia intervenuta alcuna causa di revoca, la pena rimane estinta e sono revocate le misure di sicurezza personali, ordinate dal giudice con la sentenza di condanna o con provvedimento successivo."

Di questo testo è stata proposta la modifica nelle pagine che precedono per chiarire che la estinzione della pena investe anche la pena pecuniaria e le pene accessorie. Si veda il comma 3 dell'art. 73 di questa proposta, che riscrive l'art. 177 C.p.. Quanto alle misure di sicurezza, dunque, lo stesso è già pienamente in linea con quanto sopra sostenuto.

Diverso il discorso per l'affidamento in prova, anche se la soluzione normativa per la liberazione condizionale, risalente fra l'altro, ad anni lontani, indica chiaramente che la stessa soluzione può essere adottata per l'affidamento in prova.

Secondo alcuni interpreti questa è già la conclusione da trarre col testo vigente, anche se l'art. 47 dell'Ordinamento penitenziario non la esplicita. Va, in effetti, ricordato, che il testo originario dell'art. 47, al comma 1, prevedeva che, quando alla pena seguiva una misura di sicurezza detentiva, l'affidamento in prova era inammissibile. Tale previsione è venuta meno con le modifiche della L. 10/10/1986, n. 663. L'affidamento in prova è quindi ritenuto compatibile con la applicazione di una misura di sicurezza detentiva. E se la prova della misura alternativa ha esito positivo, la logica vuole che la indicazione di pericolosità sociale, insita nella applicazione della misura di sicurezza, perda completamente rilevanza. A questo punto, tenendo conto che, con le successive modifiche in materia di effettiva esecuzione delle misure di sicurezza, introdotte dagli artt. 658 e 679 C.p.p., occorrerebbe comunque un accertamento di pericolosità sociale attuale del soggetto per applicare la misura di sicurezza, sembra di dovere concludere che, finita positivamente la prova in affidamento al servizio sociale, la misura di sicurezza non sia da eseguire. E' ovvio che questo vale anche per la misura di sicurezza della espulsione dello straniero dal territorio dello Stato.

Si ritiene, però, che sia opportuno rendere esplicita questa conclusione. Tale modifica è già stata apportata, per l'affidamento in prova al servizio sociale, al comma 13 dell'art. 58 della presente proposta, cui si rinvia.

2. Esecuzione della pena conclusa in semilibertà o in detenzione domiciliare, anche in detenzione domiciliare speciale, o in esecuzione in carcere.

E' indubbio che, nei casi ora in esame, il sistema attuale esclude ogni automatismo, così che la applicazione della misura di sicurezza si ricollega ad una valutazione di pericolosità sociale attuale, che viene operata dal magistrato di sorveglianza, come previsto dagli artt. 658 e 679 C.p.p., già richiamati.

E' utile, comunque, sottolineare la esigenza di un accertamento di pericolosità particolarmente completo quando la pena si è conclusa di recente e vi è stata la regolare fruizione di semilibertà o di detenzione domiciliare o, almeno, vi è stata, durante la esecuzione in carcere, la regolare fruizione della riduzione pena per liberazione anticipata o dei permessi-premio o del lavoro all'esterno.

Nel caso, comunque, che la misura di sicurezza abbia esecuzione, si dovrebbero porre in evidenza due punti essenziali.

Il primo è che la esecuzione della misura di sicurezza dovrebbe recuperare le finalità di reinserimento che non hanno avuto attuazione nella esecuzione della pena. Se la misura di sicurezza è detentiva e la pericolosità sociale non venga esclusa, il magistrato di sorveglianza decidente può richiamare la necessità della utilizzazione del periodo detentivo della misura di sicurezza per offrire, all'internato da parte degli operatori, occasioni di inserimento sociale. Se la misura di sicurezza non è detentiva, le prescrizioni di questa devono essere finalizzate a non ostacolare in alcun modo l'eventuale svolgimento di un'attività di lavoro.

Deve essere, d'altronde, possibile allo stesso magistrato che dispone la esecuzione della misura di sicurezza di disapplicare quelle norme che comunque ostacolano lo svolgimento di attività lavorative durante lo svolgimento delle misure: ci si riferisce alle norme che determinano il mancato rilascio o la revoca della patente di guida (sempre che non se ne attui la abrogazione, come indicato più oltre) o altre norme che ricollegano alla applicazione delle misure di sicurezza conseguenze limitative della possibilità di inserimento e svolgimento di attività di lavoro da parte dell'interessato.

Nell'articolato, all'art. 97, si provvede attraverso l'aggiunta di nuovi commi all'art. 679 C.p.p.. Negli stessi si introducono anche previsioni specifiche per la misura di sicurezza della espulsione dello straniero dal territorio dello Stato.

F. Effetti penali della condanna

Alle condanne si ricollegano una serie di conseguenze aventi caratteristiche diverse, ma che, sovente limitano le possibilità di inserimento lavorativo degli interessati.

1. Esecuzione della pena conclusa in affidamento in prova o in liberazione condizionale

Si è già citato, parlando delle pene accessorie, l'art. 20 C.p., che dispone: "Le pene principali sono inflitte dal giudice con sentenza di condanna; quelle accessorie conseguono di diritto alla condanna come effetti penali di essa". Considerate pertanto, come la norma citata fa, le pene accessorie quali effetti penali della condanna, si sono già tratte le conseguenze sulle stesse.

Si deve valutare ora la situazione per gli altri effetti penali.

Per questi, si è già detto che, nei casi di esecuzione della pena conclusa in affidamento in prova al servizio sociale o in liberazione condizionale, gli effetti penali della condanna si estinguono. Se ne trova una applicazione, indubbiamente rilevante, nell'art. 106 C.p., che dispone:

"Agli effetti della recidiva e della dichiarazione di abitudine o di professionalità nel reato, si tiene conto altresì delle condanne per le quali è intervenuta una causa di estinzione del reato o della pena."

"Tale disposizione non si applica quando la causa estingue anche gli effetti penali."

E abbiamo veduto che le due misure alternative alla detenzione citate (la liberazione condizionale, per vero, attraverso le modifiche apportate con questo testo) estinguono, appunto, gli effetti penali: pertanto, quelli di cui all'art. 106 non si produrranno per le pene che hanno fruito delle misure stesse.

Si ritiene, pertanto, che si debba richiamare il nostro intervento, già compreso e chiarito in modo più esauriente con le modifiche proposte nelle parti precedenti: per l'affidamento in prova al servizio sociale, nel comma 13 dell'art. 58 e, per la liberazione condizionale, nel comma 3 dell'art. 73, che riscrive l'art. 177 C.p.

2. Esecuzione della pena conclusa in misure alternative diverse da quelle sub 1 o senza ammissione a misura alternativa

Quando la esecuzione della pena non si è svolta o conclusa in affidamento in prova al servizio sociale o in liberazione condizionale, non sembra si possano ipotizzare soluzioni particolari, in specie di carattere estintivo. Si ritiene che le soluzioni possibili non siano dissimili da quelle che si esaminano qui di seguito per gli effetti delle pronunce penali sulle normative non penali. Si rinvia pertanto alle considerazioni e conclusioni sviluppate nelle righe successive.

G. Gli effetti extrapenali

Occorre una messa a punto sul problema degli effetti sulle normative non penali discendenti, come conseguenza da condanne penali o, in genere, da provvedimenti penali, come la dichiarazione di abitudinalità e professionalità nel reato o la applicazione di misure di sicurezza.

Un primo rilievo è questo: non si possono avere soluzioni diverse a seconda del diverso regime della esecuzione penale: quali che siano le misure alternative fruite o se le stesse non siano state fruite affatto, gli effetti e i problemi relativi sono identici.

Per tali effetti, il problema non è tanto quello di individuarli nella varia legislazione in materia, in cui sono dispersi, ma è, invece, quello di coglierne le conseguenze negative sull'inserimento sociale e, in particolare, su quello lavorativo delle persone e di individuare uno strumento che possa impedire tali conseguenze.

A puro titolo esemplificativo, certamente sommario e non esaustivo, possiamo indicare una breve casistica di tali effetti extrapenali:

- l'ostatività di condanne o di pregresse dichiarazioni di abitudinalità o di applicazioni di misure di sicurezza, alla iscrizione al registro degli esercenti commerciali (REC): evidenti le limitazioni all'inserimento in una attività di lavoro;
- l'ostatività delle stesse pronunce penali alla iscrizione o reinscrizione ad albi professionali relativi alle più diverse attività;
- l'ostatività delle stesse pronunce penali ad attività legate al rilascio di una licenza di polizia;
- uno dei casi più rilevanti, per la incidenza pratica che presenta, è quello che riguarda la patente di guida per auto o motoveicoli: il rilascio o il mantenimento di questa è legato alla presenza di "requisiti morali di idoneità" (v. art. 120 del Nuovo Codice della Strada), che si ritengono assenti quando ricorrono: precedenti di una certa entità, dichiarazioni di abitudinalità, applicazione di una misura di sicurezza.

Possiamo individuare due tipi di interventi.

In primo luogo, occorrerebbe effettuare una ricognizione delle singole disposizioni a contenuto ostativo, alcune delle quali possono esser ragionevoli, mentre altre non lo sono affatto. In sostanza, nella sede di tale ricognizione, una parte di tali disposizioni dovrebbero venire meno, perché ormai ingiustificate. In presenza di una pena che ha mutato natura e che deve essere volta alla riabilitazione e al reinserimento sociale del condannato, la presenza di norme che ostacolano il suo inserimento sociale impone una ricognizione e verifica della loro compatibilità con le nuove finalità della pena. Una ricognizione quale quella indicata non è però possibile in questa sede, anche se possiamo, quantomeno, soffermarci su un caso, che affrontiamo qui di seguito.

Infatti, fra le normative che potrebbero essere ragionevolmente soppresse, se ne può, senz'altro, individuare una, cui si è già accennato, ed è quella relativa "ai requisiti morali per ottenere il rilascio della patente di guida", richiesti dall'art. 120 del Codice della strada. Parlare di requisiti "moralì" sembra decisamente improprio. Sia perché, per il rilascio e la conservazione della patente, servono requisiti fisici e psichici, sulla cui verifica tutti gli accertamenti sono legittimi. Parlare di requisiti morali, definiti, d'altronde, con esclusivo riferimento alla storia giudiziaria di una persona, sembra davvero fuori luogo.

Il discorso, comunque, è semplice: la patente di autorizzazione alla guida di auto e motoveicoli è uno strumento usuale nella vita delle persone: escludere da questo strumento è una forma di incapacitazione della persona, che ha riflesso sulle sue normali possibilità di vita, sul suo inserimento sociale e particolarmente su quello lavorativo. La patente di guida degli auto e motoveicoli è materia del Ministero dei trasporti, aprirla anche a valutazioni del Ministero degli interni, come accade con la normativa in questione, è un modo improprio di affrontare la questione: aprendo ad una possibile gestione di polizia (con gli abusi abbastanza inevitabili) le valutazioni e i pareri da cui può dipendere il rilascio della patente.

Questa normativa deve, pertanto, essere soppressa. E' quanto viene fatto all'art. 98 della presente proposta.

Possiamo, però, prevedere anche un intervento più modesto della soppressione delle normative in questione.

E' quanto viene fatto all'art. 99 della proposta.

Si può introdurre nell'Ordinamento penitenziario una disposizione che rimetta a un organo giudiziario, che può essere sempre quello che segue la concreta esecuzione della pena, cioè il magistrato di sorveglianza, la concessione di un nulla osta perché nei singoli casi, a seguito di idonea verifica, possa non tenersi conto

della normativa ostativa. Questo non vincola l'organo competente ad adottare una data decisione, ma consente allo stesso di non tenere conto della preclusione stabilita dalla legge. Ed è logico che il nulla osta al superamento della preclusione venga espresso dal magistrato di sorveglianza, che, essendo l'organo che segue la esecuzione della pena, può esprimere una valutazione adeguata al riguardo. Si prospetta questa soluzione in quanto la stessa ha avuto applicazioni pratiche a seguito di intese fra le prefetture e la magistratura di sorveglianza in materia di rilascio delle patenti di guida.

Anche qui si può distinguere, in linea di fatto, fra i casi in cui la pena è stata eseguita o conclusa in misura alternativa, nei quali il nulla osta di cui si è parlato può essere più scontato, e i casi in cui la pena è stata eseguita senza momenti alternativi alla detenzione. In tutti i casi, comunque, il rilascio del nulla osta da parte del magistrato di sorveglianza va rimesso ad una sua verifica, tramite accertamenti del servizio sociale e, ove occorra, anche di polizia, che verifichino la reale utilità dell'intervento nel processo di inserimento sociale e lavorativo del soggetto.

H. Disposizioni di agevolazione all'inserimento sociale e lavorativo

Per vicinanza di tema, è utile inserire, qui, anche alcune riflessioni ed interventi per introdurre disposizioni positive di agevolazione all'inserimento sociale e lavorativo. Il tema è strettamente legato, per la sua finalizzazione, a quello esaminato fin qui.

Si mettono in evidenza le seguenti questioni.

La prima riguarda gli stranieri sottoposti ad esecuzione penale. Se ne occupa l'art. 100 di questa proposta. Deve essere chiarito, al di là dei dubbi ingiustificati, ma largamente esistenti, che, quando la persona condannata deve stare nello Stato perché sottoposta o da sottoporre ad esecuzione penale, compresa quella della pena pecuniaria, non è necessario alcun permesso di soggiorno per il suo inserimento lavorativo o abitativo. La corretta esecuzione della pena, anche con la fruizione dei benefici penitenziari, dovrebbe poi influire sulla sua espulsione o meno dallo Stato, all'esito della esecuzione stessa.

In proposito, si ricordano anche le previsioni nell'ambito delle modifiche dell'art. 679 C.p.p., operate all'art. 97 di questa proposta. In questa norma, in particolare, si dispone che la decisione sulla espulsione in sede giudiziale deve prevalere sulla espulsione adottata in sede amministrativa, salvo che quest'ultima non abbia giustificazioni immediate specifiche attinenti all'ordine pubblico.

Altra questione. Può considerarsi legittima la richiesta fatta a coloro che vengono assunti in un'impresa privata di produrre il certificato penale? Non è in giuoco anche qui il diritto alla riservatezza? È vero che tale documentazione è richiesta per l'assunzione in un ente pubblico, ma, in tal caso, vi sono disposizioni di legge che giustificano la richiesta. Là dove tali disposizioni mancano, quali soluzione si debbono dare al problema ora posto?

La risposta a tali domande sta nelle conseguenze che ha poi la produzione del certificato penale. Si determina una situazione di discriminazione, che rende difficile il recupero sociale di una persona pur dopo che la stessa ha regolarmente espiato la propria pena.

E allora non c'è che da vietare tale prassi: lo fa l'art. 101 della proposta.

Sezione III. Relazione al Capo III° del Titolo II° sulla magistratura di sorveglianza

A. La collocazione sistematica

Si è già accennato che, nel quadro della generale revisione della distribuzione della normativa contenuta nell'Ordinamento penitenziario, si è ritenuto di togliere le disposizioni relative alla magistratura di sorveglianza dal titolo II°, dedicato alla "organizzazione penitenziaria". La collocazione che si propone è quella del titolo dedicato alle misure giurisdizionali in materia penitenziaria, nel quale vanno a collocarsi correttamente le norme sulla magistratura di sorveglianza, che, col Capo III°, concludono il titolo stesso.

D'altronde, pur assumendo una propria autonomia con il titolo II°, la parte sulle misure giurisdizionali, resta legata a quella contenuta nel titolo I°, dedicata alle regole e alle misure più strettamente penitenziarie: È vero che qui sono presenti anche importanti interventi del magistrato di sorveglianza, come quello sui permessi (art. 30 e segg.) e quello sui reclami (art. 35), il secondo introdotto a seguito della sentenza costituzionale n. 26/99. Ma tali norme sembrano più interne alla fase penitenziaria e giustificano la

collocazione praticata, anche se presentano momenti non solo giudiziari, ma anche propriamente giurisdizionali.

Questa distinzione fra fase dell'intervento penitenziario e fase giurisdizionale non deve, comunque, fare dimenticare il filo che lega entrambe ed è la proposta, la costruzione e il sostegno del percorso di rieducazione-riabilitazione-risocializzazione del condannato attraverso il tempo della esecuzione della pena. La fase giurisdizionale, d'altronde, introduce alle misure alternative alla detenzione e, quindi, ancora ad un periodo di esecuzione della pena, anche se in regime diverso da quello detentivo. Si crea, così, accanto all'area della esecuzione penale interna al carcere, l'area della esecuzione penale esterna, che ha profondamente modificato la struttura della esecuzione penale nel suo complesso.

Si sottolinea, quindi, con la nuova collocazione normativa, da un lato, una necessaria distinzione sistematica ed organizzativa, pur confermando, dall'altro lato, lo stretto rapporto che lega il quadro penitenziario nella sua totalità.

B. La specificità della magistratura di sorveglianza

E' abbastanza ovvio partire dalla considerazione che l'oggetto del processo penale di cognizione e quello dell'intervento giurisdizionale di sorveglianza sono molto diversi. Il primo riguarda i fatti e il loro svolgimento, il secondo la persona condannata, attraverso lo sviluppo del suo percorso carcerario, prima, e della sua vicenda di rientro sociale poi: e ciò vale anche se il percorso carcerario non c'è stato o non è attuale, ma si tratta di identificare il percorso sociale, come in occasione di istanze di misura alternative dalla libertà. Sono oggetti diversi, che richiedono impegni di ricerca diversi e strumenti interpretativi diversi per lo sviluppo di questa ricerca.

All'interno della identificazione di ricerca e ruolo e complessivamente della funzione della magistratura di sorveglianza, c'è anche l'affiancarsi all'esame sul percorso carcerario e sociale della persona, del richiamo alla pericolosità della stessa. Può confondersi la chiarezza della funzione. In materia di permessi, l'elemento della pericolosità è introdotto e non manca un analogo richiamo in materia di misure alternative quando entrano in giuoco i delitti previsti dall'art. 4bis del testo vigente e 79 del presente articolato. Vi è, poi, è vero, una materia, quella delle misure di sicurezza, in cui il criterio di valutazione è proprio quello della pericolosità sociale.

Bisogna, però, chiarire il rapporto fra il discorso sulla pericolosità della persona e quello sul suo percorso penitenziario e sociale. Se i due piani si confondono, la dinamica della ricerca e della funzione penitenziaria si blocca. Il discorso sulla pericolosità rischia di diventare pregiudizio e discriminazione, se non viene tenuto come uno degli elementi della presa di contatto con il caso da esaminare. E' chiaro che si deve conoscere il reato commesso, la storia giudiziaria della persona, accanto e insieme alla sua storia esistenziale, alla sua situazione sociale e familiare. Ma, dopo questa presa di contatto, il discorso principale è quello della sua vicenda e dello sviluppo del suo percorso penitenziario. I richiami normativi sulla pericolosità, d'altronde, richiedono un dato necessario della pericolosità che conta: la attualità della stessa. Giudizio tutt'altro che semplice, che rischia in molti casi di ricadere nel pregiudizio, quando la valutazione della gravità dei reati commessi produce la convinzione che la pericolosità espressa in passato non possa essersi cancellata. Andrebbe aggiunto che, in materia di misure di sicurezza, il giudizio sulla pericolosità sociale, sulla necessità della cui attualità la legge è molto esplicita, deve essere sempre inquadrato nella finalizzazione alla riabilitazione sociale delle stesse misure di sicurezza.

Si può dire allora che il problema della pericolosità e del suo rapporto con l'oggetto proprio dell'intervento della magistratura di sorveglianza pone un ulteriore elemento di complessità della funzione, ma non può assolutamente bloccarla. E' e deve restare uno strumento significativo, che, però, deve aiutare il concreto esprimersi della funzione e non impedirlo.

Questo non fa che rafforzare la considerazione che la specificità della attività richieda nei magistrati assegnati una puntuale consapevolezza dei fini e la disponibilità degli strumenti conoscitivi necessari per realizzarli. La specificità della funzione chiama, quindi, la specificità di risorse e di preparazione necessarie per svolgerla.

E' quanto si indica al comma 3 dell'art. 102 di questo Capo III°, che interviene su varie parti dell'art. 68 del testo vigente. Con la modifica, si sottolinea la esigenza di una particolare preparazione per svolgere la funzione di magistrato di sorveglianza, particolare preparazione che fa riferimento ad una formazione teorica e ad una formazione pratica. La magistratura di sorveglianza agisce ormai da quasi 30 anni, durante i quali ha lamentato sovente uno scarso apprezzamento del proprio lavoro, una situazione di dequalificazione. In qualche misura ciò è accaduto, ma sostanzialmente perché non si è preso atto della specificità del lavoro e non si è fatto corrispondere alla stessa la esigenza della specificità delle risorse professionali. Si noti che la situazione era aggravata dalla incompletezza e approssimazione del lavoro più strettamente penitenziario, determinata dalla insufficienza degli operatori della osservazione e del trattamento e dalla inadeguatezza delle attività relative in carcere e nel settore penitenziario in genere. Il materiale offerto all'intervento della

magistratura di sorveglianza era di qualità insufficiente e non stimolava una attività qualificata della stessa. Ma questa serie di inadeguatezze non è fatale e non si è costretti a subirla. Al contrario, la strada da battere è quella di superare le inadeguatezze, di portare il livello della attività penitenziaria a quello che la legge richiede e di chiedere analogamente qualità alla magistratura di sorveglianza, ponendo corrispondentemente le condizioni perché la risposta sia all'altezza della importanza della domanda.

Si è posto il problema se queste formazione, preparazione e azione specifiche della magistratura di sorveglianza possano turbare la oggettività del suo operare, compromettano la neutralità che si richiede ad un organo giudiziario, la terzietà che dovrebbe essere propria dello stesso. Ma su queste perplessità è necessario fare chiarezza. Si manifesta qui la profonda differenza, ricordata all'inizio, fra la posizione del giudice della cognizione e quella del giudice di sorveglianza, in ragione della diversità di funzione e di ruolo. Per il primo ogni occasione di preventiva conoscenza del caso deve essere esclusa. Per il secondo, la struttura organizzativa del suo lavoro e degli uffici in cui opera, è in funzione del formarsi di tale conoscenza e della utilizzazione della stessa nel corso degli interventi che gli vengono successivamente richiesti. Così che non solo le decisioni monocratiche dovranno essere adottate dal giudice che ha seguito la detenzione delle persone interessate (e ciò avverrà attraverso la funzione di sorveglianza generica sugli istituti e attraverso gli interventi specifici sulle persone con i permessi e quant'altro), ma le decisioni collegiali dovranno vedere la partecipazione di quello stesso giudice, che potrà portare nel collegio il valore, non l'inconveniente, della sua conoscenza di persone e situazioni: art. 70, comma 6, O.P. nel testo vigente e comma 2 dell'art. 105 di questa proposta.

Il fatto è che la magistratura di sorveglianza, indubbiamente con la indipendenza e oggettività della sua funzione giurisdizionale (anche se non sempre, ma quasi sempre giurisdizionalizzata), è dentro la dinamica del processo riabilitativo che anima la esecuzione penale e deve servire tale dinamica. Se si teme che questo possa "compromettere" il giudice, turbarne la terzietà, si deve essere consapevoli che questo equivale puramente e semplicemente al rifiuto della funzione. La tentazione c'è e si esprime nella richiesta di anticipare la determinazione delle modalità esecutive al momento stesso della sentenza. Ma ciò, come si è detto ora, equivale a negare la flessibilità della esecuzione della pena nella fase della esecuzione, che è, invece, la chiara indicazione della giurisprudenza costituzionale.

Questo timore della flessibilità della esecuzione della pena (che ha anche animato, ad esempio, i due progetti noti, Pagliaro e Grosso, di legge delega per un nuovo codice penale, non arrivati, comunque, alla sede legislativa) deriva dalla convinzione che la flessibilità produca una eccessiva discrezionalità e una incontrollabile incertezza della pena. Di qui la convinzione che sia preferibile il recupero alla fase di cognizione e alla sentenza di condanna della determinazione delle modalità di esecuzione della pena. Ma, a prescindere dal fatto che, in tal modo, si passa sopra alla giurisprudenza costituzionale sulla flessibilità, si trascura che la anticipazione alla sentenza della determinazione delle modalità esecutive sposta a tale fase il lamentato inconveniente della discrezionalità e, inoltre, fa decidere modalità esecutive in ordine a persone e situazioni sostanzialmente sconosciute: così che, dove si è provato a progettare concretamente questo, si è previsto un intervento successivo della magistratura di sorveglianza, fatta sopravvivere soltanto per la determinazione in concreto di quelle modalità esecutive determinate (al buio) in sentenza.

Si può concludere. Il riconoscimento della specificità delle funzioni della magistratura di sorveglianza e la qualificazione corrispondente della stessa sono la via da battere per ridurre la discrezionalità e le ricadute sulla incertezza della pena, che possono avere accompagnato le decisioni dei giudici di sorveglianza. E sono inoltre il modo di dare solidità applicativa alla giurisprudenza costituzionale sulla flessibilità.

C. Esigenze organizzative dei tribunali e degli uffici di sorveglianza: le risorse necessarie

1. La necessità della tempestività

La tempestività degli accertamenti e delle decisioni è una necessità di qualsiasi attività giudiziaria, necessità che, purtroppo non è soddisfatta dalla nostra organizzazione giudiziaria.

Se c'è, però, una materia nella quale tale necessità è ineludibile, questa è quella della sorveglianza.

Ciò è ben comprensibile quando le procedure hanno ad oggetto una persona detenuta. Sia che si debba decidere per tale persona, a seguito di una istanza di permesso o di misura alternativa, sia che si debba decidere contro la stessa, per la eventuale revoca degli stessi benefici, una decisione tardiva, e spesso pesantemente tardiva, equivale a una non decisione. Perché, al limite, può intervenire quando la pena è conclusa o, comunque, quando le situazioni si sono modificate e mutate: e, anche se così non fosse, si è inflitto un ulteriore periodo di detenzione ordinaria privo di una ragione accettabile.

Come è noto, però, molte procedure, in specie dei tribunali di sorveglianza, riguardano persone libere. Per le misure alternative, oltre i due terzi delle procedure, a seguito dell'operare della legge Simeone-Fassone-

Saraceni, nascono da istanze di persone in stato di libertà. Ebbene, non è che, in questi casi, il ritardo delle decisioni sia meno grave, meno inaccettabile.

Intanto, precisiamone la entità. Il ritardo di queste procedure non si esprime in mesi, ma in anni. Le procedure in attesa di fissazione di udienza, stando alle notizie più recenti, sono oltre 80.000, con una possibile direttrice di crescita, se mancheranno interventi adeguati. Un simile arretrato equivale, approssimativamente, ad almeno due anni di lavoro del sistema complessivo dei tribunali di sorveglianza. Definita la dimensione quantitativa del fenomeno, se ne possono sottolineare tre aspetti di estrema gravità.

Il primo aspetto riguarda il blocco nei fatti della attività del sistema dei tribunali di sorveglianza, che, con il proprio lavoro attuale, incide soltanto sulla superficie della massa delle procedure, che, nel frattempo, diviene sempre più grande.

Il secondo aspetto riguarda il sistema della esecuzione penale. La situazione descritta crea una disfunzione al limite del collasso. E' inammissibile che vi siano esecuzioni pendenti da due anni per pene che, sovente, non sono affatto irrisorie: sappiamo, addirittura, che possono essere pene (residue) di 3 o 4 anni (nel secondo caso, se si tratti di tossicodipendenti), qualcosa che rappresenta una percentuale importante della esecuzione penale. La disfunzione, o collasso che sia, riguarda, quindi, una parte estremamente significativa di tutta la esecuzione penale.

Il terzo aspetto riguarda gli stessi interessati. Se il loro interesse è di non eseguire la pena o di rimandarne di molto tempo la esecuzione, saranno soddisfatti: si tratta proprio di coloro che hanno meno voglia di cogliere la esecuzione della pena come occasione di riabilitazione. Ma se il loro interesse è di utilizzare una situazione di reinserimento attuato o attuabile, di cogliere una occasione di riabilitazione che loro si offre (pensiamo alla attuazione di un programma terapeutico avviato o in fase di avviamento), tuttocìo verrà compromesso e frustrato.

Conclusione: il problema della tempestività degli interventi della magistratura di sorveglianza è essenziale e ineludibile: se non lo si affronta e risolve, collassa il sistema della esecuzione penale.

2. Le risorse necessarie per il recupero di funzionalità del sistema della magistratura di sorveglianza

Il primo testo dell'Ordinamento penitenziario aveva una tabella allegata che definiva le sedi giudiziarie della magistratura di sorveglianza. Quella tabella ha perso di attualità nel senso che era basata sulla distribuzione a quel tempo degli istituti di prevenzione e pena sul territorio. Oggi, vi sono state modifiche alla distribuzione di allora e soprattutto il lavoro della magistratura di sorveglianza è stato fortemente accresciuto dalle procedure concernenti persone libere. Per questa parte della attività, è rilevante la entità della popolazione di un dato territorio e, quindi, un criterio non tenuto in alcun modo presente in passato.

Il problema, però, non è tanto quello della distribuzione delle sedi sul territorio quanto quello della distribuzione delle risorse di organico del personale assegnato alle stesse: magistrati e collaboratori.

La legge non può scendere alla definizione degli organici, che, infatti, nell'art. 102, comma 5, è rimesso alle sedi competenti, ma indica, al comma 6, i criteri cui ci si deve riportare. Questi criteri riguardano il numero dei detenuti e degli internati, quello delle persone sottoposte a misure alternative alla detenzione, nonché quello delle misure di sicurezza e delle sanzioni sostitutive seguite dai singoli uffici.

Sempre al comma 5 dell'art. 102, si dispone che si deve partire da una nuova e sollecita definizione degli organici, sia dei magistrati che del personale, e che occorrerà periodicamente riesaminare ed aggiornare gli stessi.

Al comma 8 dello stesso art.102, ci si sofferma su un punto essenziale per una corretta determinazione degli organici. Il problema essenziale di questi ha sempre riguardato e riguarda soprattutto le sedi capoluogo del distretto in cui coesistono tribunale e ufficio di sorveglianza. La recente l. 19/12/2002, n. 277, ha spostato la competenza in materia di liberazione anticipata, almeno in prima battuta, al magistrato di sorveglianza, determinando un qualche sollievo nella gravosità del lavoro dei tribunali. Ma resta irrisolto un nodo di fondo. Gli uffici di sorveglianza capoluogo di distretto hanno un organico unico, cui si attinge per la organizzazione del tribunale e per quella dell'ufficio: e, generalmente, è il tribunale che assorbe la parte preponderante delle risorse. Ma la questione da cogliere è che il lavoro dell'ufficio del magistrato di sorveglianza del capoluogo del distretto è generalmente quello largamente più gravoso rispetto a quello di tutti gli uffici periferici. Questo accade nel numero prevalente delle sedi, particolarmente delle maggiori: in queste si concentrano, infatti, generalmente, gli istituti di pena più grandi e, quindi, un maggior numero di detenuti e, inoltre, un numero di misure alternative, misure di sicurezza e sanzioni sostitutive più elevato in ragione del maggior numero di abitanti. In linea di massima il complessivo lavoro degli uffici del magistrato di sorveglianza del capoluogo equivale alla somma del lavoro delle sedi periferiche, ma il personale utilizzato dall'ufficio capoluogo, dopo il necessario tributo di risorse per il lavoro del tribunale, è incomparabilmente inferiore alla somma del personale disponibile per gli uffici periferici. E si noti che il recente passaggio di competenza per la liberazione anticipata non ha fatto che riprodurre la distorsione, in quanto è stato inevitabilmente molto

maggiore per l'ufficio capoluogo che per quelli periferici. Conclusione: si ribadisce la necessità, per gli uffici di sorveglianza capoluogo del distretto, di organici distinti del personale per il tribunale e di quello per l'ufficio del magistrato di sorveglianza (monocratico).

3. La organizzazione del lavoro giurisdizionale e non giurisdizionale

Una analisi del formarsi di pesanti arretrati nel sistema della magistratura di sorveglianza può portare a porre in evidenza la minore efficienza e la maggiore lentezza del lavoro di alcune sedi rispetto alle altre. Le ragioni possono essere diverse e, in particolare, è indubbio che maggiore è la dimensione della sede, maggiore diviene la difficoltà di gestire lo svolgimento del lavoro e di impedire il formarsi dell'arretrato, che ha, una volta formato, una propria, inesorabile dinamica di rallentamento e di riproduzione.

All'intervento sulla massa dell'arretrato, particolarmente di quello riguardante le domande delle persone a esecuzione sospesa (ex lege Simeone-Fassone-Saraceni), sarà dedicata la pagina successiva. Qui ci si sofferma sui tempi e le modalità dello svolgimento del lavoro ordinario, che affluisce nel corso di un anno.

Si parte da una affermazione ovvia e sostanzialmente lapalissiana: nell'anno vanno definite lo stesso numero di procedure che vengono registrate in entrata. Ma, dopo questo esordio, che potrebbe essere anche sottaciuto, ci si sofferma su alcune modalità essenziali della organizzazione del lavoro, tese a dettare i tempi dello stesso e la sua speditezza.

Anche queste indicazioni possono sembrare ovvie, ma sono sovente trascurate e consentono l'innescare della dinamica di rallentamento del lavoro, che, in breve, determina il formarsi dell'arretrato. Richiamare, quindi, a queste modalità organizzative appare decisamente opportuno. Ecco, allora, i punti essenziali da tenere presenti, indicati ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 108.

Primo punto. La registrazione tempestiva delle procedure è essenziale. Vi sono periodi critici nei quali può accadere che non ci si attenga a questa regola. Questo determina inevitabili complicanze nel lavoro (duplicazioni di istanze, difficoltà di unione di atti, etc.) ed è molto difficile recuperare successivamente e aggiornare le registrazioni.

Secondo punto. Per il lavoro giurisdizionale è essenziale una sollecita fissazione della udienza, che dà i tempi al lavoro preparatorio. Dà il tempo, in particolare, agli uffici ai quali vengono richieste informazioni, documentazioni e relazioni. Se le richieste sono senza indicazione della data di udienza, avranno tempi di risposta imprevedibili e sicuramente non brevi. Dopo l'invio delle richieste con la annotazione della data di udienza, occorreranno, comunque, sistematici solleciti poco prima della stessa data così da ottenere l'evasione delle richieste in via d'urgenza.

Si noti che non è necessaria una fissazione estremamente veloce delle udienze, che difficilmente consentirebbe lo svolgimento e l'acquisizione dei dati informativi necessari (il termine di 45 giorni dal ricevimento dell'istanza, previsto dall'art. 656, comma 6, C.p.p., è poco realistico, particolarmente per le relazioni di osservazione e dei centri di servizio sociale). L'essenziale è indicare una data ragionevole e imporre e imporsi, con questa, i tempi per l'istruttoria e la decisione.

Terzo punto. Bisogna prevedere una procedura urgente per i casi che lo richiedano e in tal caso si deve ipotizzare la disapplicazione dei termini dilatori dati dall'art. 666, comma 3, per la fissazione della udienza.

Quarto punto. Sulla linea del terzo punto, si ritiene di dovere modificare l'art. 69bis, comma 2 del testo vigente, introdotto con la recente legge 19/12/2002, n. 277. Questa modifica è effettuata all'art. 104 del nuovo testo. La semplificazione della procedura dinanzi al magistrato di sorveglianza per le decisioni in materia di liberazione anticipata, disposta dal comma 1 del citato articolo 69bis, è opportuna, ma va applicata fino in fondo: se il contraddittorio è eventuale, risulta del tutto superflua la richiesta del parere del pubblico ministero, richiesta obbligatoria, ma risposta del P.M. facoltativa per lo stesso, che, d'altronde, alla pari dell'interessato, ha la possibilità di reclamo contro il provvedimento. Si noti, fra l'altro, che il parere preventivo del pubblico ministero comporta una movimentazione non indifferente di fascicoli in due momenti diversi: prima della decisione e dopo la stessa, duplicazione, se possibile, da evitare.

La modifica della norma citata è operata con la soppressione del comma 2 dell'art. 69bis. E' opportuno prevedere, però, che il reclamo sospenda la esecuzione, salvo nei casi in cui la concessione della liberazione anticipata comporti la scarcerazione dell'interessato. Il tutto viene inserito, come già detto, nell'art. 104 del nuovo testo.

Quinto punto. Anche nelle procedure non giurisdizionalizzate devono valere le stesse regole circa la tempestività della registrazione delle istanze e della pronta attivazione degli accertamenti necessari: v. il comma 4 dell'art. 5 del nuovo testo.

4. La necessità di un intervento straordinario: la sezione stralcio

All'art. 6 del nuovo testo si introduce un intervento straordinario nelle situazioni di grave arretrato in cui si trovano molti dei tribunali di sorveglianza. Come si è fatto per altri arretrati "storici", si deve pensare ad una sezione stralcio. In tal modo, grazie agli interventi sulle risorse di organico e sulle regole operative di procedura, si deve ottenere la efficienza e tempestività per il nuovo lavoro che si forma. Ma il recupero di efficienza e tempestività deve essere liberato dal peso dell'arretrato, ormai determinatosi, che bloccherebbe inesorabilmente quel recupero.

La sezione stralcio rappresenta un intervento straordinario e può ragionevolmente giovare di disposizioni straordinarie. Nella specie, si prevede una composizione particolare del tribunale di sorveglianza, che avrà un solo magistrato di sorveglianza, che ha funzione di presidente, a cui si affiancano non due, come di regola, ma tre esperti.

Per gli aspetti organizzativi delle sezioni stralcio, si rinvia all'art. 109 del nuovo testo.

D. Abrogazione del Capo II°bis del Titolo II° del testo vigente O.P.

L'art. 236, comma 2, delle norme di attuazione, coordinamento e transitorie al C.p.p. ha implicitamente abrogato le norme in questione, sostituite, per la procedura di sorveglianza, dalle disposizioni degli artt. 678 in relazione all'art. 666 dello stesso C.p.p.. Il citato art. 236, comma 2, ha infatti conservato solo le disposizioni processuali dell'O.P. diverse da quelle contenute nel Capo II°bis. Per parte di tali norme diverse, è poi intervenuta la sentenza costituzionale n. 53/1993, che ha reso applicabili anche in tali casi gli artt. 666 e 678 C.p.p..

Sembra necessario rendere esplicito che gli artt. da 71 a 71sexies del testo dell'O.P., compresi nel ripetuto Capo II°bis, sono abrogati. Il che viene fatto all'art. 110 della presente proposta.

Parte terza. Relazione al titolo III° sull'organizzazione penitenziaria

Sezione I. Gli Istituti: capi I°, 2° e 3° del Titolo III°

Si deve provvedere ad una nuova articolazione della organizzazione penitenziaria, sia sul piano degli istituti, sia su quello del personale che vi è addetto. Con le modifiche di cui all'articolato si provvede anche all'aggiornamento della normativa in relazione a nuovi aspetti organizzativi realizzati nel frattempo; ma la finalità principale è quella di una reale funzionalità del sistema. L'esperienza degli anni trascorsi dalla entrata in vigore dell'Ordinamento penitenziario e dei punti di maggiore debolezza del sistema complessivo ha consigliato le modifiche che si propongono nei capi che seguono di questo titolo.

Nel titolo I° e nel titolo II° è stato delineato un sistema di diritti dei detenuti e degli internati e un sistema di interventi riabilitativi nel corso della esecuzione della pena. Perché tali sistemi acquisiscano la necessaria concretezza occorre che la organizzazione penitenziaria, sia con riferimento agli istituti che al personale operante negli stessi e nell'area esterna delle misure alternative, abbia la consistenza qualitativa e quantitativa occorrente perché i diritti siano riconosciuti e gli interventi riabilitativi attuati. Di qui il nuovo testo normativo che si propone nei vari capi di questo titolo.

Si deve prendere atto che la evoluzione della situazione degli istituti penitenziari, pur con tutti i suoi limiti, ha determinato una articolazione della loro organizzazione, che non è adeguatamente rappresentata dal testo normativo attuale: dall'art. 59 all'art. 67 O.P.

Da un lato, si deve rilevare che istituti come i centri di osservazione hanno perso una propria giustificazione, che era, invece, presente all'epoca in cui la legge fu emessa (esisteva, in particolare, il Centro di osservazione di Rebibbia, unica sede in cui una attività di osservazione era organizzata e svolta). Attualmente, non esistono più centri di osservazione e tale attività viene svolta presso i singoli istituti da operatori di diverse professionalità, che costituiscono, appunto, il gruppo o equipe di osservazione. Va aggiunto che è essenziale che l'attività di osservazione sia compiuta da quegli operatori che sono a diretto contatto con condannati ed internati. L'art. 63 può, quindi, essere soppresso.

Il problema, invece, di cui all'art. 64 del testo vigente, sulla differenziazione degli istituti, si è profondamente articolato nel corso degli anni, fino a meritare di essere preso in considerazione in capi diversi da quello sugli

istituti in generale. Più precisamente: in un capo II°, che raccolga e riordini i vari aspetti trattati nelle fonti del Dipartimento della amministrazione penitenziaria sui vari circuiti penitenziari; e, poi, in un capo III°, sui regimi penitenziari speciali, che riesami e razionalizzi le normative aggiunte al testo originario dell'O.P.: artt. 14bis, ter e quater e art. 41bis, comma 2 e successivi, norme tutte del testo vigente. La collocazione attuale della normativa citata per ultima è stata sostanzialmente occasionale e quella che qui si propone sembra preferibile da un punto di vista sistematico.

A. Il Capo I° del titolo III

Il capo I di questo titolo deve, quindi, essere dedicato agli istituti penitenziari con riferimento alla loro denominazione e alla loro funzione.

L'attuale art. 59 può essere conservato, salva la eliminazione del numero 4 per quanto detto qui sopra. L'abrogazione di tale numero è prevista dal comma 2 dell'art.111 della proposta.

Gli attuali artt. 60 e 61 vanno riscritti con riferimento alle case mandamentali e alle collegate case di arresto. Con riferimento all'art. 60 del testo vigente, si può prendere atto che, nella realtà penitenziaria attuale non esistono più le case di arresto e ciò, d'altronde, consegue anche alla soppressione dell'ufficio giudiziario del pretore, a disposizione del quale erano poste. Pertanto, gli istituti per la custodia cautelare (termine che sostituisce quello di custodia preventiva), si riducono alle sole case circondariali.

Anche le case mandamentali, menzionate e nell'art. 60 e nel successivo, sono state sottoposte ad interventi normativi, che le hanno iscritte nel circuito delle case circondariali, al cui personale è affidata la gestione delle strutture di quelle case mandamentali che erano rimaste funzionanti. In ragione di ciò, sempre con riferimento al testo vigente, non si può più parlare di case mandamentali.

Il contenuto degli artt: 60 e 61 attuali viene pertanto riscritto negli artt. 112 e 113 del nuovo testo della proposta.

La sostanziale soppressione delle case mandamentali si è prodotta per il progressivo abbandono dell'uso delle stesse, nonostante, in tempi di sempre più grave sovraffollamento degli istituti maggiori, tali strutture potevano rappresentare una risorsa da utilizzare. Ripercorrere le ragioni di quell'abbandono è qui del tutto superfluo. Si è ritenuto, però, che, in presenza di una così estesa area della detenzione sociale e nel riconoscimento della esigenza di cercare risposte sociali per la stessa, il ripristino su altre basi di una presenza degli enti pubblici territoriali nella gestione della esecuzione penale fosse una carta importante da giocare. Si è, però, pensato che questo ruolo non dovesse essere istituzionalizzato ed obbligato, ma fosse rimesso alla iniziativa degli stessi enti territoriali: la regione nella veste di proponente e programmatrice e il comune in quella di incaricato della gestione di istituti, che sono stati denominati case territoriali di reinserimento sociale. L'art. 114 della proposta disegna queste strutture e lo spazio, rispetto alle stesse, della regione e del comune, accanto ovviamente alla amministrazione penitenziaria. Si vedrà, poi, che questi istituti potranno rappresentare lo strumento più idoneo per l'attuazione di quei progetti collettivi su cui si soffermano i capi II e III del titolo IV, progetti che dovrebbero rappresentare la risposta alla detenzione sociale e la concreta possibilità di un suo contenimento.

L'attuale art. 62 pone problemi in merito al mantenimento o meno delle misure di sicurezza detentive, diverse dall'ospedale psichiatrico giudiziario, che verrebbero meno secondo altro disegno di legge compreso nella attuale revisione complessiva della normativa penitenziaria, disegno di legge nel quale l'ospedale psichiatrico giudiziario assume, comunque, una diversa denominazione. Non sembra, però, si possa considerare già operativo quel progetto o anticipare qui la soppressione delle misure di sicurezza detentive, previste dall'art. 62, che non viene quindi emendato. Tale articolo assume il n. 115 della proposta.

Gli attuali articoli 64 e 65, debitamente integrati e riorganizzati, vanno a costituire il Capo II di questo titolo. Ne parleremo, pertanto, qui di seguito.

L'art. 66 può essere integrato con la previsione di un'autonomia progettuale e finanziaria sulla gestione complessiva del sistema edilizio degli istituti. Vi si provvede con la aggiunta, nell'articolo 116 del nuovo testo, di due ulteriori commi al comma unico del testo vigente. La conseguente esigenza di una tenuta di bilancio che assicuri la trasparenza della attività svolta consiglia di prevedere, da parte di apposita organizzazione professionale esterna, la certificazione della "correttezza delle procedure amministrative e l'adeguatezza nel merito della utilizzazione delle risorse economiche impiegate."

L'attuale art. 67 richiede una aggiornata revisione formale e sostanziale, che viene operata all'art. 117 della proposta.

Per la revisione formale: alla lettera c) si dà atto della cessazione dell'ufficio giudiziario del pretore; così pure, alla lettera f) della cessazione di quello del medico provinciale. Resta, invece, l'ispettore centrale dei cappellani del culto cattolico.

Oltre alle indicate revisioni formali, si operano anche integrazioni per alcune figure che rappresentano presenze significative in carcere: da figure cittadine, come il presidente della provincia e coloro che lo rappresentano, come il sindaco e coloro che lo rappresentano, come i garanti dei diritti dei detenuti e internati, nominati dalla regione o provincia o comune, e, inoltre, come il presidente del quartiere e il responsabile della azienda sanitaria locale nel cui territorio è compreso il carcere; a figure di istituzioni sopranazionali, come i parlamentari europei, i rappresentanti della Comunità Europea con specifiche competenze in materia penitenziaria, nonché i rappresentanti del Consiglio d'Europa e dei suoi organi.

Si opera infine una puntualizzazione. Per le figure indicate alle lettere g) ed h) è comunque mutata la denominazione: si parla ora, per la lettera g) del testo vigente, del capo del dipartimento della amministrazione penitenziaria e, per la lettera h) del testo vigente, del provveditore regionale della amministrazione penitenziaria. Ma, a prescindere da questa revisione formale, si deve rilevare che, per gli stessi è mal posto il problema della autorizzazione o meno alle visite, in quanto le stesse rientrano necessariamente fra le loro funzioni. La precedente previsione nel testo vigente, consiglia di rendere esplicito quanto ora detto nel comma 1 dell'art. 117 della presente proposta.

B. Il Capo II° del titolo III

Il Capo II° è di nuova istituzione. Interviene a fondo sul tema trattato nell'attuale art. 64, entro il quale è affrontato anche l'altro problema, oggi trattato dall'art. 65.

All'art. 118 della proposta si distinguono i criteri di differenziazione e separazione generali e specifici dei detenuti e degli internati: quelli generali attinenti al livello della sicurezza, cui fa riferimento il sistema dei circuiti penitenziari, allo stato amministrativo (che trova, qui, una pur generica normazione); quelli specifici concernenti detenuti in situazioni particolari, sia persone con problemi personali fisici o psichici, sia persone che sono oggetto di rifiuto da parte della restante popolazione penitenziaria, a loro volta distinte con riferimento o al tipo di reato commesso o al comportamento tenuto nel corso dei processi sostenuti o della detenzione espiata.

Per i criteri di differenziazione e separazione generali, si richiamano gli stessi, distinguendo fra elevata sicurezza, media sicurezza e sicurezza attenuata, descrivendone, poi, le applicazioni. A questo sono dedicati gli artt. 119, 120 e 121 del nuovo testo.

Per i criteri di separazione specifici, si fa riferimento a due diverse situazioni. Una è quella delle c.d. sezioni protette. Si tratta di rendere esplicite e di regolare tali sezioni, che ospitano detenuti non accettati nell'ambito delle sezioni ordinarie e, quindi, a rischio di intimidazioni e violenze. A questo è dedicato l'art. 122 del nuovo testo. Al comma 3 di tale articolo, si sottolinea che la collocazione in tali sezioni non deve essere considerata definitiva, potendo maturare le condizioni per l'inserimento in una sezione ordinaria: sia per la evoluzione dei soggetti interessati, sia per le caratteristiche della sezione ordinaria, nella quale inserirli.

L'altra situazione è quella dei detenuti che presentano problemi personali fisici o psichici, già regolata dall'art. 65 del testo vigente. La linea seguita da tale normativa trovava la risposta ordinaria in sezioni apposite, che presentavano, però, inconvenienti, limitando le relazioni degli interessati con i compagni e la partecipazione dei primi alle attività organizzate per i secondi. Si ritiene che l'associazione a sezioni separate delle persone con problemi fisici o psichici realizza una istituzionalizzazione ulteriore all'interno della istituzionalizzazione carceraria e, per tale via, una minore efficacia della presa in carico e un rischio di cronicizzazione dei loro problemi. Si tenga conto che il nuovo regime e la migliore efficacia dell'intervento sanitario, previsti dagli artt. 13 e successivi di questa proposta, dovrebbero essere sufficienti alla presa in carico dei soggetti con situazioni patologiche, senza la necessità di inserirli in sezioni speciali.

Questo non esclude che, per le patologie fisiche, si devono cogliere i casi che presentano esigenze speciali, rappresentate dalla mancanza di autosufficienza e di autonomia di movimento. Per queste persone occorrono sovente attrezzature e organizzazione particolari per la assistenza e lo spostamento degli interessati negli spazi e nei livelli dei padiglioni, che le sezioni ordinarie non assicurano. Tant'è che, nella pratica di questi anni, si è dovuto ricorrere a sezioni speciali, con il limite (che dovrebbe essere superato) di avere strutture sovente non all'altezza delle esigenze che debbono essere soddisfatte. La soluzione di una

sezione apposita per le persone prive di autonomia va quindi prevista e regolata, identificando anche il criterio per la assegnazione alla stessa. Lo si fa all'art. 123 del nuovo testo.

Quanto alle persone che presentano problemi psichici o di altro genere, determinanti, comunque, comportamenti tali da porre in essere situazioni di criticità all'interno degli istituti, non si deve cercare una risposta nella separazione di tali persone in sezioni distinte, ma nella cura, nella assistenza e negli interventi in genere più adeguati, attuati attraverso una effettiva presa in carico dei singoli casi. Di questo si occupa l'art. 125 del nuovo testo.

Si è ritenuto di regolare qui, all'art. 124 del nuovo testo, anche le sezioni per i collaboratori della giustizia, dando alcune indicazioni operative, che non concretano un regime diverso da quello ordinario. Se si fosse scelta una soluzione di questo tipo, si sarebbe dovuto trattare questo tema nel capo III° che riguarda i regimi speciali di detenzione, ma una tale scelta non è apparsa necessaria.

Tutte le situazioni qui esaminate sono attuate nel rispetto della ordinaria normativa penitenziaria. Ciò che si opera, con questa parte della legge, è una separazione, destinata a non essere definitiva, fra gruppi di detenuti e internati che abbiano problemi specifici e richiedano, quindi, interventi specifici. Ma, nel rispetto del principio di fondo dell'eguaglianza, proprio dell'Ordinamento penitenziario, il regime normativo deve essere comune a tutti. Differenze di regime penitenziario si possono avere soltanto in situazioni particolari, che deve essere la stessa legge ordinaria a regolare: nel rispetto, però, delle regole e dei diritti delle persone ristrette, indicati dalla Costituzione e dallo stesso ordinamento penitenziario: di ciò al capo III°.

C: Il capo III del titolo III

Questo capo concerne, appunto, i regimi speciali.

La loro collocazione attuale non è ineccepibile da un punto di vista sistematico e sembra abbastanza occasionale.

Gli artt. 14bis, 14ter e 14quater sono stati introdotti dalla legge Gozzini, che, nei progetti iniziali, era partita da un'altra ipotesi di regime di massima sicurezza. Nell'originario progetto Gozzini, ricalcando il sistema di fatto allora operativo delle carceri di massima sicurezza, si prevedeva un sistema di istituti, per i quali la ammissione, la dimissione, la determinazione del regime avvenivano entro il quadro della legge, che prevedeva anche la possibilità di reclamo in sede giurisdizionale, dopo una iniziale assegnazione non soggetta a reclamo. Il sistema accolto nel testo definitivo della legge Gozzini proveniva, invece, da altro progetto ed era impostato sulla definizione del regime di sorveglianza particolare, con un controllo giurisdizionale operativo fin dall'inizio della applicazione del regime, che era disposto nei confronti delle singole persone, con la possibilità che ciò avvenisse nello stesso istituto in cui la persona si trovava quando il regime speciale era applicato.

Comunque, non sembra che la collocazione sia felice in quella parte della legge che sottolinea la individualizzazione del trattamento e la definizione del programma relativo ai singoli soggetti: una parte, cioè, in cui si definiscono gli aspetti delle regole di trattamento ordinarie e le modalità dell'operare delle stesse. Senz'altro più pertinente la collocazione qui proposta.

Ancora più occasionale è stata la collocazione dell'art. 41bis, comma 2 e successivi. Il testo attuale del comma 1 era frutto della Legge Gozzini, che aveva riscritto il testo della norma precedente, che, utilizzata in modo abbastanza arbitrario e con la applicazione dell'art. 90 (abrogato dalla legge Gozzini), aveva consentito di dare vita, dal 1977 in poi, alle carceri di massima sicurezza con un regime particolarmente restrittivo, introdotto con decreti ministeriali rinnovati periodicamente. Ritenuta, nella fase più critica della offensiva mafiosa, la necessità di reintrodurre un regime analogo a quello degli istituti di massima sicurezza (per cui il regime di sorveglianza particolare non appariva sufficiente), si tornò allo stesso percorso precedente e si fece ancora riferimento all'art. 41bis, integrandolo con una norma specifica utile allo scopo.

Ma anche questa normativa, specie nel momento in cui è divenuta stabile e non più a termine, con la L.23/12/2002, n. 279, può trovare una collocazione più adeguata là dove si regola un regime penitenziario speciale, da attuare, in sostanza, in sezioni o istituti appositi. Può anche trovare una apposita denominazione, che può essere quella più ovvia di: regime di massima sicurezza.

Nella nuova collocazione, si ritiene necessario introdurre modeste modifiche del regime di sorveglianza particolare e più impegnative modifiche del regime ex art. 41bis, comma 2 e segg..

1. Situazioni di emergenza, già previste dall'art. 41bis, comma 1

Resta adeguata la norma contenuta nel comma 1 dell'art. 41bis.

Non è necessaria alcuna modifica, ma la collocazione può essere comune a quella di cui agli altri due regimi speciali.

Tale articolo può essere inserito nell'ambito del Capo III°, tra gli articoli dedicati alla sorveglianza particolare e quelli relativi alla massima sicurezza, regolando situazioni temporanee e di emergenza attraverso l'adozione di un regime differenziato. Diviene, pertanto, con lo stesso contenuto del suo precedente nel testo vigente, l'art. 130 di questo capo.

2. Regime di sorveglianza particolare, già previsto dagli artt. 14bis, 14ter e 14quater

La modifica che si opera per tale regime è quella che tende a interrompere una utilizzazione indebita dello stesso da parte della Amministrazione penitenziaria. Tale regime fa riferimento a soggetti che, per effetto di una posizione di preminenza costruita in particolare su aggregazioni criminali, pongono in essere una situazione di forza verso le strutture penitenziarie e verso i compagni, giovandosi eventualmente anche del sostegno di altri detenuti, da loro condizionati. Il tipo del detenuto per cui l'art. 14bis è pensato è questo: un soggetto che agisce consapevolmente con finalità di destabilizzazione istituzionale.

Senonchè, l'uso più frequente attuale da parte della amministrazione penitenziaria riguarda soggetti con difficoltà di convivenza con gli altri e con difficoltà di inserimento nelle strutture detentive, generalmente per problemi di natura psicologica, quando non decisamente psichiatrica. L'applicazione del regime di sorveglianza particolare a questi soggetti, realizzando nei fatti situazioni di isolamento e di restrizione, se non di esclusione, dagli spazi trattamentali, non migliora il rapporto con le strutture e gli operatori, ma lo rende ancor più conflittuale. Per tali soggetti, si è pensato, invece, che l'intervento più opportuno sia quello di cui si è parlato sopra, inserendo nel nuovo capo II° la previsione di particolari modalità di approccio, di intervento e di collocazione, non necessariamente permanente o di lungo periodo (v. art. 125 di tale capo).

Nessuna altra modifica al testo vigente.

3. Regime di massima sicurezza, già previsto dall'art. 41bis, commi 2 e seguenti

Più importante l'intervento sul regime di cui all'art. 41bis, commi 2 e seguenti.

Intanto, si distribuisce il testo normativo in tre articoli, 131, 132 e 133, analogamente a quanto viene fatto, già nel testo vigente, per la sorveglianza particolare: il primo descrive la motivazione del regime di massima sicurezza, le modalità di applicazione e definisce i limiti temporali della stessa. Il secondo articolo regola il reclamo contro l'applicazione del regime. Il terzo indica il possibile contenuto delle restrizioni attuate con tale regime rispetto a quello ordinario.

3A. Art. 131 del nuovo testo proposto

Nel primo articolo si operano alcuni interventi modificativi sul testo vigente dell'art. 41bis, commi 2, 2bis e 2ter e si opera, poi, un ulteriore intervento sulla temporaneità della applicazione del regime ai singoli.

Il primo intervento, contenuto nel comma 1 (che modifica il comma 2 del testo vigente), sviluppa il tentativo (avviato per vero dallo stesso nuovo testo normativo ora indicato, ma non portato a termine) di rendere meno generica la motivazione della normativa del regime speciale e, quindi, della sua applicazione. Tale motivazione si identifica con la necessità di impedire il mantenimento di collegamenti fra i detenuti, condannati per determinati delitti di criminalità organizzata, terroristica o eversiva, e le organizzazioni di appartenenza. Questa è la ragione giustificatrice e questa va sottolineata. E' ovvio che essa pone esigenze di ordine e sicurezza, che rappresentano, però, strumenti per soddisfare quella ragione, sulla quale si deve esclusivamente basare l'impiego di quegli strumenti.

La seconda modifica, contenuta nel comma 2 (che modifica il comma 2bis del testo vigente), riguarda la durata della efficacia dei provvedimenti applicativi, che nella pratica ultradecennale trascorsa, raramente era sistematicamente annuale, più spesso semestrale. Portare tale durata a non meno di un anno e fino a due, appare del tutto ingiustificato, specie nel momento in cui il regime legislativo provvisorio diviene definitivo. Si tratta di un regime derogatorio rispetto al regime normativo ordinario e proprio per questo, la sua applicazione, che resta intervento eccezionale, deve mantenere il suo collegamento con l'attualità dell'accertamento.

La terza modifica, certamente la più rilevante in tale articolo, riguarda la esplicita previsione della temporaneità e quindi di termini massimi di durata nella applicazione del regime di massima sicurezza ai singoli interessati. Tale modifica, contenuta negli ultimi commi dell'art. 131, nasce dalla esigenza di riconoscere che la sottoposizione al regime in questione non può essere definitiva, quantomeno in linea di fatto, ma deve essere limitata nel tempo, sia pure in un tempo non breve, e accompagnata da progressiva riduzione delle restrizioni.

Si possono indicare tre motivi specifici a sostegno di tale scelta.

Il primo è che, le varie sentenze costituzionali in materia, sottolineavano il carattere di norma a termine dell'art. 41bis, comma 2 (v. la sentenza 351/96, parte iniziale del n. 4 della motivazione in diritto, nella quale si richiama il carattere di emergenza della normativa in questione). La trasformazione in norma permanente consiglia di preoccuparsi di impedire la perpetuità della applicazione, che sta, invece, manifestandosi per molte delle persone sottoposte.

Il secondo motivo è rappresentato da quanto si legge, in merito al regime di cui all'art. 41bis, comma 2, al n. 78 (pg. 23) del rapporto del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene e dei trattamenti inumani e degradanti (in sigla CPT), approvato il 7/7/2000: "Infine il CPT non può non esprimere la sua preoccupazione circa la legittimità di un sistema di detenzione d'eccezione, concepito in origine come sistema temporaneo, ma che è sempre in vigore 8 anni dopo la sua creazione." La "preoccupazione" del CPT non può certo essere fugata dalla sopravvenuta definitività della normativa già a termine.

Il terzo motivo fa riferimento alle ripetute affermazioni costituzionali sulla necessità che sia rispettato, in costanza di applicazione del regime in questione, il diritto alla rieducazione e ad un trattamento penitenziario conseguente. Non vi è dubbio che il concreto rispetto di tale diritto vada incontro, nel regime di massima sicurezza, a non poche difficoltà, così che non può non prevedersi la temporaneità della applicazione dello stesso.

Per evitare, comunque, la repentina e contemporanea cessazione di tale regime per un numero elevato di persone per le quali i termini massimi di durata previsti siano già scaduti, si può stabilire un regime transitorio, con un termine massimo unico di 5 anni, entro il quale la sottoposizione al regime deve cessare. Il termine decorrerà dalla entrata in vigore della l. 23/12/2002, n. 279, che ha reso definitiva la normativa provvisoria precedente.

Dovrà, poi, essere sottolineato – ed è questo l'ultimo intervento modificativo – che, nell'ambito del regime di cui all'art. 131 della presente proposta, già art. 41bis, comma 2 e successivi, non possono essere attuate situazioni diverse e di sostanziale isolamento per singoli detenuti, quale ne sia la caratura, come per vero è stato fatto e viene fatto.

3B. Art. 132 del nuovo testo proposto

All'art. 132, sono state operate modeste modifiche alle vigenti disposizioni, di cui ai commi 2quinqies e 2sexies dell'art. 41bis, relative al reclamo al tribunale di sorveglianza contro il provvedimento applicativo del regime in questione.

Si rende chiaro, per evitare equivoci ancora presenti con il comma 2quinqies del testo vigente, la competenza territoriale sul reclamo è quella del tribunale di sorveglianza del luogo in cui ha sede l'istituto di assegnazione definitiva dell'interessato. La generica indicazione del luogo di assegnazione, senza specificazione che si tratta di assegnazione "definitiva" e non provvisoria, sembra indispensabile per evitare, appunto, gli equivoci tuttora ricorrenti.

Due precisazioni anche sulle disposizioni del comma 2sexies del testo vigente. La prima chiarisce che il ricorso per cassazione può essere proposto sui punti trattati nel provvedimento reclamato: sussistenza dei presupposti del provvedimento ministeriale e congruità del contenuto dello stesso. La indicazione del testo attuale, secondo il quale il ricorso in cassazione può essere fatto per violazione di legge, può, in sostanza, limitare l'oggetto del ricorso e innescare, comunque, eterogeneità di decisione. Sembra opportuno che la cassazione, data la rilevanza di tali questioni, abbia una conoscenza piena delle questioni. Anche in ragione di questo, si ritiene che debba essere rispettato il giudizio così maturato e debbano, quindi, essere richiesti, per la nuova applicazione del regime speciale, oltre che nuovi elementi sui collegamenti criminali, anche un limite temporale: quello di due anni, già indicato nell'articolo 131, nei casi in cui non vi è stato reclamo e, se vi è stato, non vi sia stata impugnazione.

3C. Art. 133 del nuovo testo proposto

Tale disposizione riguarda l'analisi delle restrizioni rese esplicite con la citata legge 23/12/2002, n.279. Si noti che tali restrizioni, con carattere standardizzato, erano fino ad oggi introdotte con il decreto ministeriale

applicativo. La indicazione delle stesse nella legge, le rafforza, ma non ne evita il giudizio di costituzionalità, anzi lo rende specificamente possibile. Si tratta, quindi, di eliminare, con riferimento al testo del comma 2quater dell'attuale art. 41bis, gli aspetti di incostituzionalità che lo accompagnano. Si esaminano le singole disposizioni restrittive indicate dal comma 2quater.

In analogia con il corrispondente articolo relativo ai contenuti della sorveglianza particolare, la presente proposta contiene la indicazione di cosa non devono comportare le limitazioni alle regole di trattamento e la successiva specifica indicazione di quali regole possano essere limitate o del tutto sospese.

Le indicazioni generali ostative del comma 1

Il comma 1 dell'art. 133 riguarda appunto ciò che non devono contenere i provvedimenti ministeriali applicativi del regime penitenziario ordinario. La norma è formulata con riferimento ad esplicite affermazioni contenute nelle sentenze costituzionali in materia. Il suo contenuto è, quindi, dovuto.

La sospensione della applicazione delle regole o degli istituti di cui all'art. 131 non può comportare la attuazione di misure comunque incidenti sulla qualità e quantità della pena o sul grado di libertà personale del detenuto. Su questo, si vedano le sentenze costituzionali n. 349/93, n. 5.2. della motivazione in diritto e n. 351/96, parte centrale del n. 4 della motivazione in diritto. Tale sospensione neppure può comportare misure che, per il loro contenuto non siano riconducibili alla concreta esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza o siano inidonee o incongrue rispetto a tali esigenze con una portata puramente affittiva: così la sentenza n. 351/96, parte iniziale del n. 5 della motivazione in diritto. E neppure la sospensione può comportare misure che violino il divieto costituzionale di disporre trattamenti contrari al senso di umanità e violino, inoltre, l'obbligo di tenere conto della finalità rieducativa che deve connotare la pena: su questo vale il riferimento diretto all'art. 27, comma 3, Cost. e si possono ancora leggere le sentenze costituzionali n. 351/96, già citata, parte iniziale del n. 6 della motivazione in diritto e n. 349/93, parte finale del n. 6.1. della motivazione in diritto.

Le indicazioni specifiche relative alle restrizioni delle singole regole di trattamento

Si compie qui un esame contestuale delle disposizioni del testo vigente e delle disposizioni alternative della nostra proposta.

A. La disposizione di cui alla lettera a) del testo vigente è estremamente pericolosa per la sua indeterminatezza, che potrebbe consentire la violazione di tutti i diritti essenziali per le condizioni e il regime di vita della persona, una volta che si assuma che le restrizioni stesse abbiano i fini che la norma indica. E' ovvio che le sezioni per l'attuazione del regime in questione pongono concretamente in essere situazioni di sicurezza finalizzate a quanto la lettera a) in esame prevede. Ma tale disposizione restrittiva non legittima gli interventi materiali di sicurezza, che non hanno bisogno di alcuna previsione normativa, ma consente, invece, attraverso l'inserimento nei decreti ministeriali applicativi, la disapplicazioni di regole di trattamento penitenziario indefinite: è, in sostanza, una norma in bianco che può essere riempita, con l'atto amministrativo applicativo, dei più diversi contenuti. Pertanto, tale parte della normativa va soppressa.

B. Più oltre, nell'esaminare le disposizioni contenute nella lettera f) (vedi sub D), ci si soffermerà più diffusamente sulla esigenza di non sacrificare la finalità rieducativa della pena e le regole di trattamento funzionali alla stessa: in proposito v. sentenza costituzionale n. 351/96, n. 6 della motivazione in diritto e sent. Cost. n. 376/97, in varie parti e in specie al n.9 della motivazione in diritto. Si tratta di inquadrare in questi principi anche l'esame della lettera b) del testo vigente del comma 2quater, recante restrizioni ai colloqui dei detenuti e a materie collegate, come quelle delle telefonate. Occorre, pertanto, ricordare che gli strumenti rieducativi previsti dall'Ordinamento penitenziario si identificano, in particolare, con gli "elementi del trattamento" di cui all'art. 15, fra i quali è inserita l'agevolazione dei "rapporti con la famiglia", cui è poi dedicato l'art. 28: "Particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare e ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie". Il modo ordinario di attuazione del diritto al trattamento rieducativo in questa materia è tracciato nel regolamento di esecuzione all'O.P., che dovrebbe valere in linea generale. Si può ricordare che, al comma 3 dell'art. 14quater del testo vigente, relativo al regime di sorveglianza particolare, si disponeva che "in ogni caso le restrizioni non possono riguardare...i colloqui...con il coniuge, il convivente, i figli, i genitori, i fratelli." E si può aggiungere, sullo specifico riferimento analogico delle

prescrizioni ex art. 41bis in materia al comma 3 dell'art. 14quater O.P. nel testo attuale, quanto rilevava la sentenza costituzionale n. 351/96, al punto 6 della motivazione in diritto.

Certo si scontrano qui due esigenze, prendendo atto che sovente la famiglia naturale può essere veicolo di contatto con la aggregazione criminale. Ma, da un lato, non è che il particolare contenimento dei rapporti di cui al testo vigente eliminino il rischio o lo riducano significativamente, mentre, dall'altro, l'intervento molto riduttivo sulle relazioni affettive dei reclusi può escluderne le conseguenze positive e favorire invece le sole reazioni negative.

Tanto premesso, se pure non si voglia attenersi alle disposizioni corrispondenti della sorveglianza particolare, ora ricordate, la disposizione di cui alla lettera b) del testo vigente in materia di colloqui può, quantomeno, essere modificata nella rigidità che la caratterizza, modulando il numero delle ore di durata e il numero dei colloqui, e prevedendone un possibile e progressivo aumento nel tempo. Analogamente per le telefonate. In questa linea si è modificato, nella presente proposta, il testo della lettera b) del testo vigente..

C. Nessuna obiezione sulle lettere c) e d) del testo vigente, mentre invece deve essere diverso il discorso per la lettera e).

La disposizione di cui alla lettera e) è indubbiamente incostituzionale, per violazione dell'art. 15 Cost., come osservato esplicitamente nella sentenza 349/93 della Corte costituzionale (punto 6.1. della motivazione in diritto): era stata già tolta dai primissimi decreti ministeriali del giugno 92: è stata, invece, ripristinata, inserendola addirittura nella legge. Dovrebbe risultare chiaro che la previsione nel decreto ministeriale, facoltizzata dalla nuova normativa, della "sottoposizione a visto di censura della corrispondenza" "salta" il provvedimento giudiziario previsto dai commi 7 e 8 dell'art. 18 O.P., necessario per il comma 2 dell'art. 15 Cost., provvedimento, fra l'altro, ora giurisdizionalizzato con la L. 8/4/2004, n. 95: la elusione di tale provvedimento ripropone la violazione costituzionale indicata.

D. La disposizione di cui alla lettera f), come, in parte, anticipato alla lettera B), pone problemi per la sua applicazione concreta e per le sue implicazioni.

Quando si parla di applicazione concreta, si deve partire da una considerazione: le sezioni di 41bis hanno almeno 40-50 detenuti e sovente anche un numero superiore. Si tenga presente che i detenuti sottoposti a tale regime sono ormai circa 700: divisi per il numero di sezioni esistenti danno una presenza media per sezione anche superiore a quella sopra indicata. Se la fruizione della c.d. "aria" o permanenza all'aperto è limitata a gruppi di cinque persone, si deve trovare il tempo e lo spazio per lo svolgimento dell' "aria" per dieci gruppi composti come sopra. Il tempo disponibile in una giornata varia da 8 a 10 ore. Lo spazio dovrebbe essere uno solo, il cortile annesso alla sezione. Data questa situazione, le soluzioni possibili sono o quella di ridurre il tempo dell' "aria" o di moltiplicare gli spazi di passeggio, dividendo l'unico cortile.

Entrambe le soluzioni sono chiaramente insoddisfacenti, tenendo anche conto che un periodo giornaliero di permanenza all'aperto è indispensabile per contenere gli effetti negativi sul piano igienico e della salute fisica di protratte permanenze in locali chiusi e angusti, che impediscono il normale movimento fisico. La soluzione della riduzione del tempo di "aria" può arrivare a toccare ordinariamente il minimo dell'ora giornaliera che è previsto invece dall'art. 10 solo "per motivi eccezionali". E non è migliore la moltiplicazione dei passeggi nello spazio dell'unico cortile preesistente (sistema, d'altronde, largamente in uso), in quanto la permanenza all'aperto in uno spazio molto ridotto può portare a reazioni psicofisiche negative, che non hanno bisogno di essere dettagliate (tale spazio può trasformarsi in una gabbia, termine pertinente, specie quando presenta coperture superiori, a griglie metalliche, come accade spesso).

La composizione di soli 5 soggetti dei gruppi, sembra, quindi, fare ritenere impraticabile una permanenza all'aria di quattro ore, come indicata dalla lettera f) in esame. La conclusione è che la composizione dei gruppi deve essere portata almeno a 10 soggetti. Si noti, poi, che la lettera f) parla di una durata "non superiore a quattro ore al giorno", che consente, così, di ridurre i tempi dell' "aria" in misura indefinita. Di qui, come conclusione, la indicazione non solo della durata massima, ma anche di quella minima, che può essere indicata ai sensi del comma 2 dell'art. 12 della presente proposta, che fissa la durata minima della permanenza all'aperto in almeno due ore giornaliere.

Si è detto, però, all'inizio di queste considerazioni sulla lettera f), che la stessa pone problemi non solo per la sua applicazione, ma anche per le sue implicazioni. Quella principale è di consentire che, in fatto e anche formalmente, alla permanenza all'aperto da due a quattro ore venga a corrispondere una chiusura in cella da 22 a 20 ore. Occorre rendere esplicito che questa implicazione non è ammissibile. Può sembrare incongruo che una disposizione restrittiva sulle regole di trattamento si preoccupi delle implicazioni della sua applicazione, ma incongruo non è se la implicazione principale è la potenziale esclusione di quelle attività di osservazione e trattamento, il cui mantenimento è, invece, essenziale perché il regime restrittivo in esame non entri in collisione con i limiti che gli sono stati posti dalle sentenze costituzionali già citate. In proposito, la sentenza n. 376/97 (n. 9 della motivazione in diritto) sottolinea, per i decreti ministeriali ex 41bis, "il divieto di misure che escludano la attività di osservazione e trattamento individualizzato, nonché l'offerta di strumenti ed opportunità di socializzazione – fra cui le attività culturali, ricreative, sportive e di altro genere di

cui all'art. 27 dell'ordinamento penitenziario – e più in generale di misure che escludano l'opera di rieducazione...". Pare ovvio che il richiamo alle attività menzionate dalla sentenza costituzionale non esclude gli strumenti principali del trattamento: lavoro e scuola. Pertanto, richiamare il limite fondamentale alla disposizione restrittiva pare essenziale per garantire la legittimità della stessa.

Anche sotto tale profilo c'è da dire che la previsione della composizione dei gruppi di sole cinque persone, potrebbe inevitabilmente trasferirsi a tutte le attività trattamentali, creando gravi difficoltà oggettive al loro svolgimento (con la esigenza di ripetizione delle varie attività per i vari gruppi). L'elevazione a 10 persone dei componenti di ogni gruppo può, quindi, migliorare la fattibilità degli interventi trattamentali. Anche se si può osservare che il limite di composizione dei gruppi per la fruizione dell' "aria" può non valere per le altre attività, fruite con la presenza di operatori e personale, diversamente dalla permanenza all'aperto, durante la quale i detenuti sono soli, pur se controllati a distanza.

Pertanto, la lettera f), che diviene, per la precisione, lettera d), comprende, nel nuovo testo proposto, un periodo finale (che sembra preferibile alla creazione di un comma autonomo con analogo contenuto), nel quale si sottolinea che le limitazioni alla fruizione dell' "aria", non possono incidere e riferirsi allo svolgimento delle attività trattamentali, che devono essere attuate secondo le previsioni della legge. La permanenza nelle camere di pernottamento, per usare il termine corretto usato dalla legge (e non quello consueto di "celle"), deve essere limitata in relazione alla necessità di svolgimento delle attività predette.

Sezione II. Relazione sui capi IV° V° e VI° e VII° sul personale penitenziario

Va indicata subito una prima esigenza: quella di dare alla definizione dei profili del personale e della sua organizzazione uno spazio proprio, che non aveva nella legislazione vigente, nella quale le norme sul personale sono inserite, in modo non sufficientemente sistematico, nelle disposizioni finali e transitorie di cui al Capo IV° del titolo II.

La materia è articolata in quattro distinti capi:

Capo IV°:- Il personale operante negli istituti penitenziari;

Capo V°:- Il personale operante nei Centri servizio sociale adulti;

Capo VI°:- I livelli superiori della organizzazione e del personale penitenziario: Provveditorati regionali della amministrazione penitenziaria e Dipartimento della amministrazione penitenziaria;

Capo VII°:- Gli assistenti volontari e la cooperazione sociale.

Da osservare: gli assistenti volontari e gli operatori della cooperazione sociale collaborano con gli operatori penitenziari, ma ovviamente non fanno parte della loro organizzazione. Proprio per il ruolo di collaborazione svolto è apparso corretto esaminarli nel quadro organizzativo penitenziario generale.

Si devono poi sottolineare che le nuove regole normative sul personale penitenziario devono tenere conto della evoluzione dei singoli ruoli, nonché delle esigenze organizzative che tale personale deve soddisfare.

Sotto il primo profilo, deve quindi intendersi superato il ruolo della carriera di concetto di educatori e assistenti sociali, di cui all'art. 83, comma 2, del testo vigente dell'O.P.. Il ruolo di questi operatori è ormai decisamente diverso e va stretto nella nozione di "carriera di concetto", d'altronde largamente superata. Per tali operatori si esige ormai un particolare titolo professionale universitario.

Altrettanto largamente superata è la collocazione degli infermieri tra gli operai specializzati, di cui all'art. 80, commi 5 e 6 O.P..

Sotto il secondo profilo, si ritiene che il personale che svolge la funzione continuativa ed essenziale degli esperti dell'osservazione e trattamento, previsto nei commi 2 e 4 dell'art. 80 O.P., debba avere un rapporto organico con l'amministrazione, rapporto che non può corrispondere all'incarico giornaliero o libero professionale. Di qui la integrazione del personale che svolge queste funzioni nell'organizzazione penitenziaria. Potrà, se mai, essere prevista la possibilità di attivare rapporti non organici nei casi in cui gli interventi da svolgere abbiano carattere di provvisorietà e di modesta rilevanza quantitativa.

Inoltre la normativa sul personale che si vuole definire deve innanzitutto disegnare un modello organizzativo che possa realizzare il raggiungimento dei fini che Costituzione e Ordinamento penitenziario attribuiscono alle strutture penitenziarie.

Chiariti questi punti, si possono indicare le linee essenziali della organizzazione del personale penitenziario.

A. Il capo IV°: il personale operante negli istituti penitenziari.

1. Il modello organizzativo

Si tratta di definire, sviluppandolo e garantendolo, il modello organizzativo del personale penitenziario che si è avviato in questi anni.

Si può partire dalla considerazione di come il modello organizzativo non debba essere.

Un modello da evitare è quello della rigida concentrazione della responsabilità di tutti i servizi e delle connesse decisioni relative all'istituto nella figura centrale del direttore. Perché questo modello è da evitare? Perché un istituto penitenziario si articola in una serie di servizi, rispetto ai quali un unico punto di decisione e di responsabilità non è funzionale. E' impossibile che, in questo solo punto, vi sia un'adeguata conoscenza dell'andamento e dei problemi quotidiani di tutti i servizi. Ne consegue che: o il direttore lascerà mano libera agli operatori dei singoli servizi, mantenendo, peraltro, la responsabilità dei loro interventi senza averne una conoscenza diretta ed adeguata; o limiterà la funzionalità dei singoli servizi, per avere l'effettivo controllo di quegli interventi di cui avrà la responsabilità. E' chiaro che questo modello organizzativo limita e irrigidisce la funzionalità degli istituti ed avrà inevitabili ricadute sullo svolgimento di tutte quelle attività trattamentali necessarie per il rispetto dei diritti dei detenuti e per lo sviluppo dei percorsi riabilitativi degli stessi. L'istituto non sarà attivo, ma scivolerà inevitabilmente verso una forte contrazione delle attività.

Va detto che, purtroppo, nonostante i passi in avanti, negli ultimi anni, del riconoscimento formale della articolazione della organizzazione in aree professionali diverse, molti istituti presentano condizioni funzionali molto prossime a quelle che si sono descritte sopra con una valutazione chiaramente negativa.

Un modello che non può essere condiviso è quello espresso in alcune proposte di legge presentate e giacenti in parlamento: si tratta di proposte che hanno in comune il ruolo centrale che viene attribuito nella struttura organizzativa degli istituti, al Corpo di Polizia penitenziaria e, ovviamente, nei singoli istituti, al reparto di tale Corpo operante negli stessi. Le attività professionali diverse – area educativa-trattamentale, area amministrativa contabile, area sanitaria, etc. – assumono la natura di aree tecniche all'interno della struttura organizzativa dell'istituto, che è quella della Polizia penitenziaria. La Direzione è posta al vertice di tale struttura.

Risulta evidente che un modello del genere è la negazione del carcere come istituzione sociale, quale indicato dalla Costituzione e dall'Ordinamento penitenziario. E' inevitabile che, nello stesso, le singole aree professionali siano costantemente condizionate dalla ipoteca della sicurezza e dipendano, per i loro spazi di azione, dalla polizia penitenziaria, struttura di gestione effettiva dei singoli istituti. Dare risalto e, per così dire, principalità ad un'unica voce, soffoca la dialettica con le altre, che, sia pure con fatica, è emersa in questi anni in minore o maggiore misura. Ne consegue, dando spazio a questo modello, la riduzione degli istituti a strutture di sola custodia, luoghi di inattività e di inerzia e certamente poco o nulla di riabilitazione.

Si tratta, invece, di portare a compimento il processo degli ultimi anni, che ha visto l'articolazione delle singole aree professionali e funzionali: si tratta di dare forza a questo processo e di portarlo oltre il solo riconoscimento formale nel quale si è sovente risolto.

La creazione delle aree professionali nelle quali si articola un istituto ha una valenza operativa ben chiara: si vuole che l'istituto sia attivo, si muova per la soddisfazione di tutte le esigenze che presenta: l'articolazione funzionale garantisce che tutti i servizi abbiano lo spazio adeguato, garantisce ancora che gli stessi convivano e si confrontino, anche dialetticamente, approdando conclusivamente al funzionamento e al soddisfacimento di tutti i ruoli. Resta il problema che vi sia un centro organizzativo che dà le indicazioni e adotta le decisioni generali.

Va riconosciuta, pertanto, la esistenza di un vertice – direzione – che deve avere, a sua volta, risorse personali, che gli consentano di essere presente e di conoscere le varie articolazioni e servizi dell'istituto. La funzione direttiva deve essere distribuita fra più soggetti, così che il livello delle responsabilità sia distribuito secondo il livello delle effettive conoscenze e presenze nelle varie parti dell'istituto. Ad un direttore-capo sono attribuite responsabilità e funzioni decisionali sull'andamento e i servizi generali dell'istituto, ma lo stesso distribuirà agli altri funzionari direttivi dell'area della direzione, con indicazioni e deleghe esplicite, servizi ed attività, così che le decisioni siano sempre riferibili a funzionari che sono stati in grado di conoscere le singole situazioni nelle quali intervengono le loro decisioni.

Si è detto, però, che l'articolazione in aree professionali e funzionali è decisiva perché tutti i servizi siano attivi ed efficienti. C'è, quindi, un problema di rapporto fra la direzione e i dirigenti delle singole aree professionali, preposti alle stesse in relazione alle loro specifiche competenze. Questo rapporto non può negare riconoscimento alla autonomia, professionale e organizzativa nelle singole aree, di tali dirigenti. Ma gli stessi devono conformarsi alle indicazioni generali date dalla direzione per l'andamento dell'istituto e riconoscere alla medesima un potere di coordinazione delle varie aree tra loro e la decisione sulla compatibilità degli interventi delle singole aree rispetto a quelli delle altre.

E' importante per l'andamento ordinato e vitale delle attività delle singole aree, che le stesse abbiano a disposizione il personale necessario per funzionare. Anche questo deve essere, quindi, sottolineato in modo particolare. Così, fino a che il personale dell'area educativa - oggi assolutamente insufficiente - non sarà adeguato allo svolgimento del proprio servizio, la mancata risposta alle esigenze che avrebbero dovuto essere soddisfatte da quel servizio, produrrà tensioni ricadenti su altri servizi, come quello di polizia penitenziaria o quello sanitario. Ma questo intervento vicario darà risposte diverse e spesso di solo contenimento a domande, cui l'area educativa avrebbe dovuto rispondere in modo diverso e più appropriato. Il che conferma che la equilibrata funzionalità di ogni area contribuisce alla funzionalità di tutte e che è questa che va perseguita.

Si è ritenuto che la materia della organizzazione del personale trovi un suo spazio di principi nello stesso Ordinamento penitenziario. E' indispensabile per una visione complessiva della materia e perché sia chiara la centralità della stessa perché gli istituti realizzino effettivamente le funzioni assegnate dalla Costituzione e dall'Ordinamento penitenziario.

Si analizzano ora le singole disposizioni contenute nel Capo IV°.

2. Le indicazioni generali sulla organizzazione del personale penitenziario

Il primo articolo del capo IV° è dedicato alle indicazioni generali che riguardano il personale. Si è trattato già di una parte delle stesse nel n. 1. Qui si richiamano soltanto alcuni punti.

Il comma 1 dell'art. 134 sottolinea che la organizzazione del personale deve essere volta a realizzare le finalità indicate nella rubrica dell'art. 1 dell'O.P. e specificate nei singoli commi dello stesso: realizzare, pertanto, un carcere che rappresenti una istituzione sociale, informata a senso di umanità, rispetto della dignità della persona, trattamenti riabilitativi per i condannati e possibilità di accesso agli stessi anche per gli altri detenuti. Queste finalità riguardano la istituzione carceraria nel suo complesso e in tutte le aree professionali e di servizio..

Il comma 2 contiene la concreta indicazione delle singole aree nelle quali si articola la organizzazione dell'istituto e si distribuisce il suo personale. Le si elencano:

area della direzione;

area amministrativa-contabile;

area educativa;

area degli esperti dell'osservazione e trattamento;

area sanitaria;

area della sicurezza.

Si deve chiarire che alle singole aree appartiene anche il personale che deve svolgere le funzioni di collaborazione ed ordine indispensabili. Deve anche essere disponibile personale con specifica preparazione informatica.

Nel comma 4, infine, si sottolinea la esigenza che ogni istituto si dia e realizzi una specifica progettualità. A tal fine, ogni anno l'istituto si deve dare un programma di realizzazioni da operare, deve presentarlo al proprio provveditorato regionale e chiedere, previa valutazione, le risorse necessarie per realizzarlo. Il provveditorato, esaminato il programma e compatibilmente con le risorse attribuite, adotterà la decisioni conseguenti. Ogni istituto, in relazione alle conclusive decisioni del provveditorato, predisporrà un bilancio preventivo e consuntivo relativo alle attività da svolgere nell'anno. In tal modo, gli istituti si impegnano in un progetto che stimola lo sforzo di miglioramento degli operatori e dei risultati della loro attività. Ovviamente le linee su cui si deve muovere tale miglioramento sono quelle più volte richiamate.

3. L'area della direzione

Le indicazioni essenziali sull'area della direzione sono già state date al n. 1. Di tale area si occupa l'art. 135 di questo capo.

Comma 1: appartengono al direttore i poteri di organizzazione dell'istituto, di coordinamento delle varie aree e servizi, di indirizzo della attività di queste e di controllo sulle attività svolte o in svolgimento. La definizione del programma annuale delle attività da svolgere nell'istituto è curata dal direttore, che stimola e coordina la collaborazione e le proposte degli operatori delle singole aree. Il direttore, inoltre, coordina e agevola lo svolgimento della attività degli operatori volontari dell'istituto.

Commi 2, 3 e 4: nell'area della direzione, accanto al direttore, sono presenti altri funzionari direttivi. Il direttore distribuisce fra questi le responsabilità operative relative ai vari servizi e sezioni dell'istituto. Come già accennato è essenziale che la direzione, attraverso tutti i suoi funzionari, abbia una conoscenza diretta delle varie realtà dell'istituto: solo così possono essere operate scelte e dettati indirizzi consapevoli, di cui possa poi essere chiesta ragionevolmente ragione. La responsabilità è costruita su quella conoscenza. E' necessario, pertanto, che i funzionari direttivi – direttore e suoi collaboratori – siano nel numero adeguato ad acquisire la conoscenza diretta di cui si è parlato. Strumento di questa conoscenza dovrà essere anche l'audizione frequente, richiesta o non richiesta, dei detenuti e internati. Presso la direzione, un servizio individua e verifica le prassi operate nell'istituto che si sono rivelate come positive e le comunica al provveditorato generale.

Commi 5 e 6: in relazione alla rilevanza delle sue funzioni, al direttore di istituto penitenziario deve essere attribuita la qualifica dirigenziale. Si fa eccezione per istituti molto piccoli, con capienza ufficiale prevista di non più di cinquanta persone, fra i quali non sono compresi quegli istituti che, pur se di ridotte dimensioni, abbiano funzioni di sperimentazione o la gestione di situazioni speciali.

Comma 7: per i funzionari direttivi è previsto un ruolo organico, che prevede la distribuzione delle unità necessarie fra i vari livelli fino a quelli dirigenziali. Si sottolinea nella norma in esame che gli organici per i singoli livelli devono essere calcolati tenendo presente la esigenza della presenza dei funzionari direttivi nelle varie articolazioni di ogni istituto.

4. Area amministrativa-contabile

Si tratta di un aspetto degli istituti penitenziari oggi largamente inferiore alle esigenze che dovrebbe soddisfare: effetto e causa, esso stesso, di una macchina amministrativa che, pur con aumentate esigenze, è costretta a marciare o comunque marcia a un minimo numero di giri. Fra l'altro, per parte dei servizi, è stato e viene ancora utilizzato personale della polizia penitenziaria, sottratto, però, in tal modo, al proprio servizio. La molto limitata utilizzazione degli spazi per il lavoro e di altre iniziative, che impegnerebbero le persone recluse e renderebbero attiva e non inerte la loro vita, si spiega anche con le insufficienze organizzative di questa area.

Nel momento in cui si vuole che l'istituto attivi tutte le sue funzioni, si trasformi da struttura immobile a realtà in movimento, l'adeguatezza organizzativa dell'area amministrativa contabile diventa indispensabile. Questo è necessario anche se i singoli istituti, come è previsto e possibile, attribuiscono spazi di attività a enti o organi esterni alla amministrazione, come quelli di istruzione e formazione professionale e, ancora, a cooperative sociali o imprese private, che possono organizzare iniziative di lavoro per le persone recluse. Anche in tali casi, pur se ridotta, l'attività dell'area amministrativa contabile è indispensabile nella fase preparatoria e in quelle di verifica e controllo.

Va aggiunto che, se il singolo istituto, deve darsi un ciclo annuale di attività, pensare in termini di bilancio preventivo e consuntivo, l'area amministrativa-contabile è costantemente impegnata e deve avere le risorse organizzative necessarie per fornire, in ogni fase, un contributo efficace.

L'art. 136 definisce i servizi di competenza dell'area amministrativa contabile e i punti rilevanti del suo assetto organizzativo. Al comma 1 sono indicate le funzioni dell'area. Al comma 2 è individuata la figura del dirigente. Al comma 3, sono indicati organici e sviluppo di carriera degli operatori dell'area.

5. Area educativa

E' indubbiamente una delle aree strategiche dell'istituto, che risente oggi e da tempo di gravissime carenze. Gli ultimi anni hanno visto il riconoscimento della autonomia dell'area e la attribuzione, attraverso concorso interno, della dirigenza della stessa agli educatori, ma non un solo passo avanti è stato fatto in merito alla copertura dei ruoli, già ora largamente scoperti, e sul loro potenziamento. Gli educatori presenti negli istituti sono poco più di 450 e altri 130/140 operano presso il Dipartimento e i provveditorati regionali della amministrazione penitenziaria. Si può stimare che, per una reale presenza ed efficacia dell'intervento negli istituti, occorre almeno moltiplicare per quattro le presenze attuali, raddoppiando, in particolare, il ruolo organico esistente. Scoperto per più della metà.

Il primo ed essenziale intervento è, dunque, quello della definizione di un organico degli educatori, che assicuri la loro efficace presenza negli istituti. Il loro ruolo è essenziale nell'ambito della attività di osservazione e trattamento, che è indubbiamente quella che dà il senso alla esecuzione della pena in carcere. E' pertanto non rinviabile una definizione dell'organico, anche attraverso la previsione di uno

sviluppo di carriera adeguato, che assicuri agli operatori di questa area una prospettiva stimolante al loro lavoro.

Altrettanto essenziale e assolutamente urgente è procedere alla copertura degli organici così come definiti.

Dell'area educativa si occupa l'art. 137 della proposta.

Si è ritenuto necessario di dare indicazioni nella legge su entrambi i punti sopra indicati: organici e copertura degli stessi: lo si è fatto ai commi 5 e 6 dell'articolo indicato. Su quello dell'organico, si è definito il rapporto fra numero degli educatori e numero dei detenuti e degli internati. Il rapporto di 1 a 25 dovrebbe essere adeguato, tenendo conto che l'educatore ha un doppio livello di interventi: quello nei confronti di ogni detenuto e quello concernente organizzazione e partecipazione alle iniziative collettive, che devono impegnare la giornata dei reclusi. Per entrambi questi livelli, si prospetta una pluralità di interventi molto articolati ed impegnativi. Per la copertura degli organici, si sono previste procedure di urgenza per risolvere al più presto un problema determinante per il basso livello trattamentale del carcere odierno. Si è anche chiarito che il ruolo organico degli educatori prevede i livelli superiori di sviluppo della carriera fino alle funzioni dirigenziali.

Il citato art. 137 indica, ai commi 1 e 2, le funzioni degli educatori e chiarisce, al comma 3, che appartiene alla carriera degli educatori colui che dirige ed è responsabile dell'area: di questo vengono chiarite le funzioni.

Comma 4: è nell'ambito dell'area educativa che si colloca, come luogo centrale, lo svolgimento della attività del gruppo di osservazione e trattamento. Tale attività è organizzata, seguita e documentata dagli educatori partecipanti al gruppo, ma si deve rilevare che il coordinamento della attività, nel corso degli incontri del gruppo, spetta al direttore o a un funzionario direttivo. Questo ruolo di coordinamento non può non spettare alla direzione quando, come accade in occasione degli incontri del gruppo di osservazione e trattamento, sono coinvolti operatori appartenenti ad aree diverse.

Ciò non toglie che la responsabilità dell'area affidata ad un educatore presenti un ampio spazio di movimento per lo stesso. Questo riguarda intanto la attività di stretta competenza degli educatori, sia sul piano del rapporto individuale con i reclusi, sia su quello delle iniziative collettive. Qui il dirigente dell'area organizza il lavoro degli altri educatori. Ma la sua attività è rivolta anche ai componenti di altre aree: così quella degli esperti della osservazione e trattamento, come quella degli operatori dei centri di servizio sociale per adulti. Tali operatori devono svolgere le attività di loro competenza in materia di osservazione dei detenuti e internati, di verifica delle loro condizioni personali e socio-familiari, di definizione delle loro prospettive e possibili percorsi riabilitativi, di sviluppo di questi. Queste attività non hanno soltanto un momento di consultazione e riflessione nelle riunioni del gruppo di osservazione, ma si concretano in fasi operative che precedono e seguono quel momento. In tali fasi la collaborazione fra i vari operatori è indispensabile ed è l'area educativa che deve distribuire il lavoro, segnalare le esigenze, fare circolare le reciproche conoscenze, indicare problemi e approfondimenti. Se questo riguarda in primo luogo le aree direttamente coinvolte nella fase della osservazione, include, poi, anche rapporti con le altre aree – ad esempio: direzione, sanità, sicurezza – che, di loro iniziativa o richieste, possono fornire indicazioni e informazioni, anche prima e a prescindere dalla loro partecipazione al gruppo di osservazione e trattamento. Il carico del coordinamento operativo e della organizzazione di questi rapporti ricadrà in particolare sul dirigente dell'area educativa e, attraverso lo stesso, sui singoli educatori.

Si è voluto sottolineare nel testo della norma, nella parte finale del comma 1, che nel ruolo dell'educatore c'è anche una attività oggi giustamente valorizzata ed è quella della promozione della rete sociale, che implementi, prima, ed aiuti nella realizzazione, poi, dei percorsi riabilitativi dei detenuti e degli internati. Rete sociale significa che, intorno alla persona reclusa, che rischia la esclusione sociale, si mobilitano, le risorse che contribuiscono, invece, alla sua risocializzazione. Tali risorse, talvolta, hanno propri ruoli istituzionali nell'ambito dei servizi pubblici (pensiamo ai servizi per le tossicodipendenze o per l'igiene mentale, nei casi che presentano questi problemi), ma talvolta le risorse in questione possono riguardare il c.d. privato sociale. Quasi sempre inoltre può essere presente la rete personale di riferimento dell'interessato: familiari, amici, organismi vari che si interessano di lui. Ovviamente c'è un protagonista di questo discorso ed è l'interessato medesimo, la sua motivazione a cogliere le occasioni che gli vengono offerte. Spesso, nelle situazioni di molte persone coinvolte in situazioni gravi di disagio sociale, ci può essere una notevole difficoltà a vincere l'inerzia in cui si è precipitati. Gli operatori dell'area educativa devono essere in grado di rimotivare la persona o almeno devono cercare di farlo. Si tratta di spingerla a risollevarsi dalla caduta della fiducia in se stessa e nelle proprie prospettive, a superare le condizioni negative (come la dipendenza), che contribuiscono alla sua inerzia. Un tentativo non facile, ma che deve essere fatto.

L'importanza della rete sociale va colta anche su un altro aspetto. E' pacifico che un momento assai critico per il percorso del reinserimento sociale dei reclusi è quello del recupero della libertà: si passa da un regime,

anche pesante, di controllo e accompagnamento, tenuta presente anche la fase delle misure alternative, ad una situazione di esclusiva responsabilità propria. Sembra impraticabile la ipotesi di un ulteriore periodo di accompagnamento da parte degli operatori penitenziari dell'istituto a pena conclusa (il discorso viene aperto più oltre per gli operatori dei centri servizio sociale adulti), ma, se la rete sociale è attivata, è questa che può validamente assolvere l'opera di sostegno necessaria per chi deve riaffrontare la difficile responsabilità di se stesso.

6. L'area degli esperti dell'osservazione e trattamento

Gli esperti dell'osservazione e trattamento hanno un ruolo particolarmente significativo negli istituti sotto un duplice profilo.

Il primo è quello che gli attribuisce l'art. 13 nel quadro della osservazione multiprofessionale della personalità, funzione che è strettamente penitenziaria.

E' emersa, però, una funzione ulteriore e diversa, conseguente alla circostanza che la professionalità largamente prevalente e quasi totalitaria tra gli esperti è quella dello psicologo. Questa funzione riguarda il coinvolgimento nella assistenza alle molte situazioni di disagio personale che si manifestano in carcere e di cui sono spia i tentativi di suicidio e i suicidi consumati, che presentano dimensioni preoccupanti. Sotto questo profilo, si richiede agli esperti una funzione psicoterapica, che, pur in presenza di situazioni strettamente carcerarie, li avvicina all'area sanitaria. Affidare tale funzione all'intervento psichiatrico può non essere pertinente in quanto manca una patologia psichiatrica, mentre sembra adeguato l'apporto dello psicologo, che interviene su un disagio, una difficoltà di sostenere l'impatto del carcere da parte di soggetti con una personalità fragile.

La doppia funzione indicata, fa degli esperti dell'osservazione e trattamento figure essenziali, la cui presenza in carcere è non solo quantitativamente insufficiente, ma anche qualitativamente inadeguata attraverso la previsione di semplici rapporti libero professionali con monti-ore mensili molto modesti rispetto alle esigenze. Di qui la previsione della istituzione di un ruolo organico degli esperti, ruolo che deve presentare una consistenza misurata sulla dimensione dell'impegno. L'organico dovrà anche prevedere uno sviluppo di carriera.

Nella copertura dell'organico, sembra inevitabile utilizzare intanto coloro che svolgono attualmente e da tempo lo stesso lavoro con rapporto libero-professionale. Gli stessi si sono ormai formati ad un lavoro che presenta aspetti di specificità molto significativi: sia per quanto riguarda l'attività di osservazione e trattamento, sia per quanto riguarda il sostegno al disagio psichico da carcerazione. E' una formazione professionale già acquisita durante il lavoro svolto e che è, quindi, logico non disperdere.

Si deve dare atto che, nella esperienza attuale, erano sorti, negli anni, vari servizi, vicini, ma diversi da quelli degli esperti dell'osservazione e trattamento, sempre a carico della amministrazione penitenziaria e sempre trattati con le stesse regole retributive e normative concernenti gli esperti dell'osservazione e trattamento. Si parla del "servizio nuovi giunti", istituito nei carceri maggiori per identificare il rischio di auto o eteroaggressività nei soggetti che entravano in carcere. Si parla anche dei presidi per le tossicodipendenze, che avrebbero dovuto agire da collegamento fra il servizio sanitario interno e il servizio tossicodipendenze del territorio.

Un limite di questi vari servizi, non sempre coperti economicamente, e, quindi, con notevoli discontinuità, era la scarsità di collegamento e interazione.

Nell'art. 138 dell'articolato, dedicato a questa area, ci si è preoccupati della necessità che le varie risorse che devono operare in un istituto per i fini indicati sopra, comprese quelle dei servizi sanitari del territorio, restino strettamente collegate. In funzione di questo si prevede che vi sia una sorta di presa in carico che si può chiamare psicologica, documentata attraverso una apposita cartella, che raccolga e metta in circolo tutti gli interventi e le valutazioni relativi alle singole persone, così da assicurare la interazione attualmente mancante.

La norma citata prevede anche le modalità dei rapporti fra gli operatori e fra questi e gli appartenenti alle altre aree.

Nelle norme transitorie si danno anche disposizioni per la copertura urgente dell'organico di questi operatori, attraverso un sistema di assunzioni che recuperi in buona parte i professionisti attualmente convenzionati con la amministrazione

7. Area sanitaria

Per la descrizione della attività svolta nell'ambito dell'area sanitaria, si deve rimandare agli articoli da 13 a 16 della presente proposta, nella parte iniziale dell'articolato, e della dettagliata relazione agli stessi, al n. 4 delle "Indicazioni generali" della Parte prima di questa relazione.

Si è prevista in quegli articoli la avvenuta conclusione dell'iter legislativo che porta la organizzazione sanitaria penitenziaria all'interno del Servizio sanitario nazionale. Questo, pertanto, con le proprie regole opererà all'interno degli istituti penitenziari.

L'art. 139 di questo articolato si occupa, pertanto, della transizione dal sistema attuale, con un servizio sanitario penitenziario autonomo, a quello della legge, che prevede l'inserimento di tale servizio in quello sanitario nazionale.

Va, comunque, osservato, che il contenuto della assistenza sanitaria, così come prevista dai citati articoli, da 13 a 16, deve considerarsi vincolante sin d'ora. Anche il servizio sanitario attuale deve informarsi alle regole ora dette.

Non sembra utile in questa fase procedere ad una rideterminazione dei quadri organici del personale sanitario, in quanto l'ingresso nel servizio sanitario nazionale dovrebbe realizzarsi con la organizzazione propria dello stesso. Si è, comunque, previsto che le risorse economiche attuali devono essere adeguate e sufficienti per le modalità del servizio indicate; che le stesse non solo non devono essere ridotte, ma debbono essere riportate ai livelli necessari per assicurare la doverosa funzionalità del servizio. Deve essere evidente, ad esempio, che la insufficienza di risorse economiche che porta alla mancata somministrazione di farmaci salvavita, determina una responsabilità diretta della amministrazione dello Stato che non fornisce quelle risorse.

Per gli ospedali psichiatrici giudiziari e le case di cura e custodia si sottolinea la necessità di una organizzazione interna dei reparti propriamente ed esclusivamente sanitaria, così come indicato dal comma 10 dell'art. 13. Si sottolinea anche che il servizio paramedico nell'ambito dei reparti dovrà essere coperto interamente, in quanto solo in tal modo una gestione sanitaria dei reparti stessi sarà possibile.

8. Area della sicurezza

E' indubbiamente un'altra delle aree strategiche degli istituti.

Vi è già una legislazione specifica che la riguarda ed è quella che ha istituito e regolato il Corpo di Polizia penitenziaria. Vi sono stati anche interventi successivi, in particolare sulle prospettive e lo sviluppo di carriera del personale. Inoltre vi sono normative regolamentari previste dalla legislazione ordinaria.

Nella presente normativa si è cercato di sottolineare, nell'art. 1 della presente legge, il rapporto di mezzo al fine della sicurezza rispetto al trattamento nei confronti dei detenuti e internati e, in particolare, del trattamento rieducativo che deve essere svolto nei loro confronti: vedi i commi da 6 e 9 di detto articolo 1.

Nell'art. 140 del presente capo si sottolineano alcuni punti.

Al comma 1 si chiarisce che l'area della sicurezza fa riferimento, comunque, come tutte le altre, al vertice dell'istituto rappresentato dalla direzione.

Ai commi 2 e 3 si prevede l'organico generale del corpo e quello dei reparti di polizia penitenziaria operanti nei singoli istituti, compresi i gruppi operativi che provvedono al servizio di traduzioni e scorte. Nell'organico si prevedono i vari livelli di carriera fino alle funzioni dirigenziali. Si stabilisce, inoltre, che le assunzioni nella Polizia penitenziaria devono avvenire con concorso pubblico e che questo deve essere organizzato nell'ambito di ogni provveditorato regionale, in relazione alle necessità dei singoli territori.

Il comma 4 è dedicato al servizio traduzioni e scorte: si chiarisce il rapporto fra i gruppi operativi esistenti presso i singoli istituti, denominati nuclei traduzioni e scorte, e i reparti operanti negli istituti e il dirigente degli stessi, cui compete anche la dirigenza del personale addetto alle traduzioni e scorte. Tali nuclei hanno comunque un proprio personale che organizza il servizio.

Al comma 5 si chiarisce che la determinazione dell'organico è operata dal dipartimento della amministrazione penitenziaria, su proposta dei provveditori regionali, sentiti i direttori degli istituti. Al comma 6 è indicata la carriera del personale dell'area e il suo sviluppo fino alle funzioni dirigenziali.

Comma 7: negli istituti, l'area della sicurezza ha un proprio dirigente.

Nel comma 8 si sottolinea il rapporto fra l'area della sicurezza e le altre aree. e, in particolare, la funzionalità della attività dell'area rispetto all'espletamento del trattamento penitenziario.

Infine, al comma 9, il divieto di distogliere il personale di polizia penitenziaria dalle proprie funzioni. A tale divieto di accompagnano altre disposizioni relative alla situazione transitoria.

9. Organici e copertura degli stessi

L'art. 141 si occupa degli organici, del calcolo degli stessi e della loro copertura.

Si è costantemente richiamata l'attenzione sulla esigenza che, per una reale funzionalità degli istituti nel senso previsto dalla Costituzione e dall'Ordinamento penitenziario, si debbano rideterminare gli organici, per gran parte delle aree decisamente inadeguati ai compiti. Nel contempo, si deve provvedere nel termine di tre anni alla copertura degli stessi. A questi aspetti sono dedicati i primi quattro commi.

Per evitare il grave inconveniente attuale del concentrarsi del personale in determinate regioni e della mancanza dello stesso in altre, si richiama, al comma 5, alla esigenza di provvedere con concorsi decentrati, nelle varie sedi dei provveditorati, e in relazione alle esigenze dei singoli territori.

Per settori del personale particolarmente deficitari, si prevedono forme straordinarie di assunzioni: vedi per gli educatori e per gli esperti dell'osservazione e trattamento. Se ne interessano le norme transitorie, comprese nel titolo V.

Al comma 7, si è inserito il divieto di una prassi, imputabile alla attuale gestione e a quelle precedenti, con la quale il personale viene distaccato dalla sede di assegnazione in altre sedi e servizi. Ciò accade generalmente per due ragioni: o l'accettazione di istanze del personale per avvicamenti alla residenza o il potenziamento dei servizi ai livelli più elevati della organizzazione penitenziaria. Questi due motivi dovrebbero nel tempo venire meno, anche se non sarà breve il periodo di regolarizzazione. Da un lato, infatti, il sistema dei concorsi regionali diviene l'unico sistema di assunzione e la distanza del luogo di lavoro da quello di residenza dovrebbe largamente ridursi. Inoltre, anche le sedi gerarchicamente più elevate – provveditorati regionali e dipartimento centrale – dovrebbero dotarsi di un proprio organico. Il problema resta, comunque, aperto ed allora il richiamo al rigoroso rispetto del divieto dei distacchi appare necessario e l'amministrazione dovrà essere consapevole del grave effetto di disorganizzazione che il sistema attuale ha prodotto e produce.

Nel comma 8, si è inserita la previsione di un sistema che dovrebbe incidere su altri inconvenienti, quelli che producono demotivazione allo svolgimento del servizio. La risposta indicata nella norma è quella di periodiche conferenze di servizio negli istituti fra il personale delle varie aree per verificare: da un lato, il rispetto dei diritti del personale (da quelli economici, che riguardano, in particolare, il ritardo nel pagamento di compensi per prestazioni straordinarie, a quelli relativi ai turni di servizio, di riposo, di ferie); dall'altro lato, l'impegno ad evitare le assenze non rigorosamente motivate, responsabili di elevati tassi di assenteismo.

B. Il capo V°: il personale operante nei Centri servizio sociale adulti

1. Organizzazione e funzioni dei centri servizio sociale per adulti

I centri servizio sociale adulti hanno rappresentato da subito, accanto agli educatori all'interno degli istituti, la novità del nuovo Ordinamento penitenziario. La loro organizzazione è esterna e diversa da quella degli istituti.

Sono considerati il soggetto principale della c.d. area penitenziaria esterna ovvero dell'area delle misure alternative.

Gli articoli da 142 a 146 di questo capo descrivono l'organizzazione e le funzioni dei centri.

Gli stessi sono posti nella stessa sede territoriale degli uffici di sorveglianza. E' ormai stata attuata sul piano amministrativo, e qui viene riconosciuta su quello legislativo, la possibilità di articolazione dei centri sul territorio con sedi decentrate. Tale soluzione è sicuramente opportuna sia per una migliore funzionalità dello stesso servizio, sia per un rapporto più agevole e ravvicinato con e per l'utente. Sotto il primo profilo, in molti centri il numero delle persone in misura alternativa era troppo elevato per potere essere gestito efficacemente in un'unica sede. Sotto il secondo profilo, gli utenti del servizio e, in particolare gli affidati in prova, con un rapporto abbastanza intenso con il servizio stesso, avevano sovente residenze molto lontane: e ciò non rendeva facile il rapportarsi degli utenti al servizio e anche quello degli operatori agli utenti nei casi in cui dovevano accedere sul luogo del domicilio o del lavoro.

Oltre alla organizzazione sul territorio, ci si occupa anche della organizzazione interna dei centri, che, come gli istituti, hanno diverse aree: area della direzione e segreteria, area del servizio sociale, area amministrativa-contabile.

Circa la organizzazione del personale, è presente negli art. 143 e 144 la previsione dello sviluppo di carriera del personale fino al livello dirigenziale, che interessa i funzionari direttivi dell'area della direzione e gli assistenti sociali dell'area di servizio sociale.

Veniamo, poi, alla indicazione delle funzioni.

Nell'art. 142 si ricorda che la attività dei centri di servizio sociale per adulti deve tenere presenti le indicazioni dell'art. 57, articolo iniziale del Titolo II°, che ricorda la essenzialità delle misure alternative nel quadro della esecuzione penale e il ruolo che deve avere in esso un sistema organizzativo di sostegno e di controllo, che è rappresentato, appunto, dai centri.

Si può venire, poi, alla descrizione delle funzioni. Una delle stesse è quella di collaborazione e consulenza all'interno degli istituti, dove, in particolare, i centri e i loro operatori sono l'organismo indispensabile per la informazione, verifica e stimolo dei riferimenti esterni, familiari e sociali, dei detenuti e internati. L'altra funzione si svolge, invece, tutta all'esterno e riguarda la gestione delle misure alternative: di esclusiva competenza dei centri, quanto alla misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale; di collaborazione, quanto alle altre misure, alla gestione di altri organi: gli istituti, nella semilibertà, gli organi di polizia nella detenzione domiciliare e nella liberazione condizionale.

Per la prima funzione, è chiaro che l'operatore del servizio sociale è soggetto indispensabile della osservazione della persona reclusa in quanto ricostruisce i suoi riferimenti esterni, familiari e sociali, contribuisce al mantenimento e miglioramento degli stessi, verifica l'esito delle iniziali aperture della persona (come i permessi premio), coopera nel definire e verificare il percorso riabilitativo che si apre al detenuto e all'internato. Vi è quindi la partecipazione dell'operatore di servizio sociale, oltre che all'osservazione, a vere e proprie fasi trattamentali.

Quanto alla seconda funzione, la centralità del servizio sociale penitenziario nell'area delle misure alternative è chiara. Tale area ha assunto ormai una dimensione significativa. Nel corso di un anno, passano attraverso di essa, circa cinquantamila persone, i tre quinti delle quali sono in affidamento in prova al servizio sociale. Tale misura è gestita, appunto, dai centri servizio sociale per adulti.

Anche i centri hanno conosciuto situazioni di forte carenza organizzativa, sia nel personale che nei mezzi, tanto più avvertibile nelle zone in cui l'area esterna si allargava maggiormente, come le zone che appartenevano al nord e al centro Italia, in cui gli organici erano più scoperti e, comunque, largamente insufficienti. Su questa situazione è intervenuta la legge Simeone-Fassone-Saraceni, stabilendo un aumento significativo del personale di servizio sociale e del personale amministrativo utilizzabile nei centri, così che oggi le carenze del personale risultano contenute, nelle parti in cui è più avvertibile la crescita delle misure alternative, e risolte in quelle in cui la crescita è limitata o assente. Ciò non toglie che una revisione degli organici debba essere, comunque, operata, eventualmente limitata ai centri maggiormente impegnati. Per la ulteriore copertura, dovrà essere ancora usato lo strumento dei concorsi decentrati nei singoli provveditorati, che ha dato buoni risultati per la copertura dell'aumento degli organici previsto dalla ricordata legge Simeone-Fassone-Saraceni.

Restano i problemi relativi al completamento della organizzazione del personale dei centri. Vi sono ancora insufficienze nel personale amministrativo e nella disponibilità dei mezzi necessari, particolarmente degli automezzi, indispensabili per lo svolgimento di una attività che si svolge in parte considerevole fuori dall'ufficio: di questo si occupa specificamente il comma 7 dell'art. 142. Il discorso generale sulla organizzazione dei centri e, in particolare sugli organici è sviluppata negli articoli 142 e 146.

Sembra utile esaminare poi, per gli aspetti più generali della organizzazione del personale dei centri, la previsione, al comma 5 dell'art. 144, di un nuovo ruolo del personale, quello degli operatori di servizio sociale, che hanno la funzione di collaborare con gli assistenti sociali. La loro qualificazione è minore: si richiede agli stessi un diploma di scuola media superiore. La istituzione di tale ruolo risolve, però, una serie di problemi.

Il problema centrale riguarda la caratterizzazione specifica dei centri, con riferimento alla fondamentale funzione della gestione della misura alternativa dell'affidamento in prova. Per questa, è necessario che non vi sia commistione con la partecipazione di forze di polizia, siano esse appartenenti al Corpo di Polizia penitenziaria o ad altri corpi di polizia. Tale caratterizzazione specifica è indispensabile perché il rapporto degli utenti con il Centro sia libero dal rischio di un approccio di tipo repressivo, pur mantenendosi una adeguata attività di controllo. Dunque, da un lato, tale personale svolge anche funzioni di vigilanza sui centri, nei quali talvolta, si manifestano situazioni di tensione, cui può essere data una prima risposta senza ricorrere all'intervento di polizia, possibile in seguito, come in qualsiasi altro ufficio o servizio, se la situazione degeneri. Inoltre, sempre in una linea di maggiore sicurezza nel lavoro degli operatori di servizio sociale, questo personale può affiancare l'assistente sociale in caso di accesso in ambienti difficili. Dall'altro lato, questo nuovo personale può svolgere alcuni interventi di controllo sulla osservanza di certe prescrizioni, fra le quali quella, non infrequente negli affidamenti in prova, della permanenza al domicilio in determinati periodi della giornata, particolarmente nelle ore notturne. Il rispetto di tale prescrizione è oggi scarsamente

verificato, se non attraverso gli organi di polizia, particolarmente dalle stazioni dei Carabinieri nei centri minori, che si ritengono investite di una funzione che, per vero, non hanno. E' però difficile contestare tale controllo senza garantire che lo stesso sia operato dagli organi effettivamente investiti, che sono, appunto, i centri servizio sociale adulti. Il personale in questione, può, quindi, risolvere queste carenze e controllare, inoltre, l'osservanza di altre prescrizioni

L'art. 142 si conclude con la previsione dell'autonomia dei centri. Questa si esprime nella definizione di programmi, che vengono presentati ai provveditorati regionali per la approvazione e la attribuzione delle risorse occorrenti. In relazione a ciò i centri hanno un bilancio preventivo e uno consuntivo.

2. L'area della direzione e della segreteria

Il vertice organizzativo dei centri è rappresentato dalla direzione: se ne occupa l'art. 143. Organizza il lavoro dell'ufficio, anche se esiste poi un secondo livello organizzativo nelle singole aree in cui l'ufficio si articola. E' chiaro che questa competenza della direzione coinvolge anche funzioni di controllo sulla adeguatezza ed efficacia del lavoro degli operatori delle singole aree, che mantengono, però, la loro autonomia professionale: notazione, questa, particolarmente rilevante per gli assistenti sociali.

Si chiarisce anche, al comma 2, che il direttore del centro, come gli altri eventuali funzionari direttivi che lo affiancano, devono avere una qualificazione professionale di servizio sociale e svolgere anche, compatibilmente allo svolgimento delle funzioni direttive, attività concreta di servizio sociale. Questo dovrebbe evitare il rischio di burocratizzazione dei centri in relazione ad una funzione direttiva impostata più sugli aspetti amministrativi che su quelli di servizio sociale, che rappresentano, invece, la sostanza della attività dei centri.

Il direttore del centro – comma 3 – ha qualifica dirigenziale.

La funzione della direzione viene valorizzata dalla previsione del programma annuale relativo ai singoli centri: è prevista dal comma 8 dell'art. 142, che sottolinea l'autonomia del centro. Questo dà al direttore del centro, cui viene riconosciuta una qualifica dirigenziale, il compito di tracciare linee di intervento significative, che possono attingere ad un miglioramento della ordinaria attività, ma anche ad iniziative straordinarie, che possono attingere a vari aspetti del lavoro complessivo, fra cui la formazione e la ricerca.

Per questo ultimo aspetto, è stata prevista, al comma 4 dell'art. 142, la collaborazione di personale informatico, che può rappresentare una risorsa di base per una rilevazione e una elaborazione che vada al di là del semplice contributo statistico.

3. L'area del servizio sociale

L'art. 144 è dedicato agli aspetti significativi di questa area essenziale per i centri.

Nella norma, al comma 3, si annota la esigenza che il lavoro di servizio sociale si realizzi attraverso la sensibilizzazione e la collaborazione di quegli organi pubblici e del privato sociale che si interessano alla integrazione delle persone in situazioni di difficoltà. E' quella che viene oggi chiamata "rete sociale" e che gli operatori dei centri devono cercare di promuovere.

Rete sociale significa che, intorno alla persona che è o deve essere sottoposto alla esecuzione della pena e che, a tal fine, può essere ammesso o è già ammesso ad una misura alternativa alla detenzione, si deve lavorare per raccogliere quelle risorse che contribuiscono a fare operare processi di integrazione sociale. Tali risorse, talvolta, hanno propri ruoli istituzionali nell'ambito dei servizi pubblici (pensiamo ai servizi per le tossicodipendenze o per l'igiene mentale, nei casi caratterizzati da questi problemi), ma talvolta le risorse in questione possono riguardare il c.d. privato sociale. Quasi sempre inoltre può essere presente la rete personale di riferimento dell'interessato: familiari, amici, organismi vari che si interessano di lui. Ovviamente c'è un protagonista di questo discorso ed è l'interessato medesimo, la sua motivazione a cogliere le occasioni che gli vengono offerte.

Il servizio sociale in questa operazione di creare "rete" dovrà agire, quindi, su tutti questi versanti. Raccogliere tutti questi fattori positivi ha quella valenza di sostegno che è indicata come caratteristica necessaria dell'intervento di servizio sociale, ma anche una indiretta valenza di controllo, in quanto la rete sociale tessuta intorno all'interessato lo aiuta a superare le sue criticità oggettive e soggettive.

Va chiarito, come si indica nella norma in questione, che l'assistente sociale deve svolgere questo lavoro di "rete" sia nella fase di collaborazione con l'area educativa del carcere, per coloro che si trovano in detenzione, sia nella fase in cui si prepara la ammissione ad una misura alternativa per chi sia già in libertà o, infine, per chi sia già in misura alternativa, ammessovi dal carcere o della libertà.

Non si può trascurare un problema, che si è già rilevato in precedenza: quello della fase successiva alla conclusione delle misure alternative, segnata dalla cessazione di quelle attività di sostegno e di controllo, che aiutavano la progressiva responsabilizzazione dell'interessato. Si tratta di una fase particolarmente delicata, nella quale il medesimo interessato torna ad essere pienamente libero della gestione di sé. Prevedere il mantenimento di una parziale partecipazione del servizio sociale a tale gestione non sembra possibile in quanto la esecuzione della pena è conclusa. Un aiuto può venire dalla rete sociale creata: se c'è e funziona, può essere efficace, sostenendo e non limitando la recuperata libertà del soggetto. Si è, però, previsto che l'interessato, liberamente, possa rivolgersi al centro servizio sociale, per sei mesi dopo la conclusione della misura alternativa, chiedendo l'aiuto dello stesso per affrontare le eventuali difficoltà emergenti e stimolare il mantenimento di un efficace rapporto con la rete sociale.

Al comma 5 dell'art. 144 si prevede la istituzione del nuovo ruolo degli operatori di servizio sociale, i quali, complessivamente, hanno funzione di affiancamento degli assistenti sociali. Della necessità di questa nuova figura di operatore ci si era soffermati al n. 1 della relazione al capo in esame.

Conviene fare cenno qui ad un'altra possibile risorsa cui possono fare ricorso i centri e che è logico riferire all'area del servizio sociale, anche se non è propriamente pertinente alla stessa. In tal senso, però, viene già una indicazione dal comma 3 dell'art. 118 del DPR 30/6/2000, n. 230, che è il Regolamento di esecuzione all'O.P. Ci se ne occupa al comma 6 dell'art. 144.

Tale risorsa concerne un particolare problema, quello relativo alla presenza di una casistica critica delle misure alternative, per la quale il solo intervento di servizio sociale può non risultare sufficiente. Ci sono, infatti, persone in misura alternativa che presentano problemi francamente psichiatrici o problemi di personalità che consigliano interventi sul piano psicologico. Ora, in linea di massima, i centri si devono muovere nel contesto delle risorse organizzative del territorio in queste materie. Questa indicazione è tanto più forte in quanto si attivi e si faccia operare la rete sociale di cui si è parlato qui sopra.

Ciò non toglie che non può essere esclusa, nei casi che richiedono un intervento più intenso o in quelli in cui è più debole la risposta territoriale della rete sociale, la utilità della collaborazione di specialisti che agiscano direttamente per il centro. Al comma 6 dell'art. 32 si prevede la possibilità o di stabilire un rapporto libero convenzionale con un professionista o di avere la stabile disponibilità di quei professionisti, con la specificità professionale necessaria, che operano nell'area sanitaria o in quella degli esperti dell'osservazione e trattamento dell'istituto penitenziario posto nella stessa del centro. L'inserimento di tali professionisti presso il centro può avvenire o con il distacco presso lo stesso o con una vera e propria assegnazione al medesimo.

4. Area amministrativa-contabile

L'art. 33 è dedicato a questa area, indispensabile, indubbiamente per il funzionamento dei centri e tanto più al momento in cui si prevede il rafforzamento dell'autonomia dei centri con la previsione del programma annuale, che può essere il veicolo di varie azioni e interventi: organizzativi, progetti sulle attività da svolgere, ricerche, momenti formativi, etc..

C. Il capo VI°:I livelli superiori della organizzazione penitenziaria e la formazione del personale

L'organizzazione penitenziaria trova i suoi livelli superiori:

in sede regionale, nei provveditorati regionali della amministrazione penitenziaria: in sigla PRAP;

in sede nazionale nel dipartimento della amministrazione penitenziaria, in sigla DAP.

La parte di articolato dedicata a tali organi è in sostanza una registrazione dell'esistente, con alcune specificazioni.

1. I Provveditorati regionali della amministrazione penitenziaria

Si sottolineano i punti essenziali contenuti nell'art. 147.

Il primo è quello del richiamo alla importanza che questo livello della organizzazione penitenziaria deve assumere, livello confermato dalla qualifica di direttori generali attribuita ai provveditori regionali, al pari di quella dei capi degli uffici generali centrali presso il DAP. Tale importanza si può riassumere nella formula che gli istituti e i centri di servizio sociale adulti di ogni regione fanno sistema e quel sistema trova la sua espressione nel provveditorato regionale. Si sottolinea, pertanto, nel comma 1, la esigenza che, in linea di massima, ogni territorio regionale debba avere gli istituti o sezioni di istituto, dei quali è prevista la presenza almeno regionale: come le sezioni per la osservazione psichiatrica in un istituto penitenziario (non negli OPG) o quella per i soggetti con gravi minorazioni fisiche che ne limitano la autosufficienza. La completezza del sistema degli istituti, deve consentire, da un lato, di offrire risposte territorialmente corrette ai detenuti e internati e, dall'altro, di potere operare gli eventuali movimenti necessari restando nell'ambito dello stesso territorio regionale.

In questo quadro, si sviluppa una dinamica della gestione penitenziaria regionale. Al provveditorato fanno capo e trovano la loro coordinazione e valutazione complessiva i programmi annuali che si devono dare gli istituti. E' il provveditorato regionale a accoglierli e trasmetterli al DAP, accompagnati dalle proprie osservazioni.

La organizzazione del provveditorato è articolata e risponde attraverso la sua articolazione a quella propria degli istituti e dei centri servizio sociale. Così si ritrovano presso il provveditorato le aree proprie del livello organizzativo di base.

Le competenze sono indicate dalla legge, ma il decentramento, proprio della amministrazione statale, attribuisce ai provveditorati un completo spazio di competenze, che ha, peraltro, come limite insuperabile l'ambito territoriale in cui l'attività si attua. Solo, in presenza di assenza di iniziativa e di intervento, il DAP potrà sostituirsi ad un provveditorato inerte.

2. Il Dipartimento della amministrazione penitenziaria

L'art. 148 è dedicato al dipartimento della amministrazione penitenziaria.

Nel comma 1 sono date le indicazioni relative alla scelta del capo del dipartimento e alla qualificazione dello stesso, che deve essere imperniata sul prestigio e la professionalità acquisiti nel settore penitenziario: sia attraverso il suo servizio nell'ambito della amministrazione penitenziaria o nell'ambito della attività giudiziaria o in quello degli studi universitari.

La funzione del capo del dipartimento è, in particolare, quella di indicare ogni anno le linee principali della attività penitenziaria: è il comma 2.

Comma 3: si conferma la attuale articolazione del dipartimento in direzioni generali, corrispondenti ai precedenti uffici centrali. Si indicano i settori che devono essere necessariamente rappresentati nelle direzioni generali, non escludendo quindi la possibilità che ne siano aggiunti altri. Sono menzionati, pertanto, i settori principali, fra i quali si inserisce anche quello degli studi e ricerche. Non si può che sottolineare qui la importanza di questo elemento dell'organizzazione. Per evitare che la stessa si burocratizzi nella ordinaria amministrazione, deve esserci la consapevolezza dell'importanza dell'analisi della situazione e delle prospettive di miglioramento e di maggiore efficacia nel raggiungimento dei fini che Costituzione e leggi danno alla amministrazione penitenziaria.

Altro servizio che deve trovare una propria struttura e organizzazione, anche se all'interno di un'altra direzione generale, è quello relativo alla edilizia penitenziaria. Tale servizio, anche attraverso le articolazioni presso i provveditorati regionali, deve seguire lo stato di un vastissimo patrimonio immobiliare, che ha un bisogno costante di manutenzione e ammodernamento: questo al comma 4.

Si è ritenuto necessario sottolineare nella legge, nell'apposito art. 149, la necessità di utilizzazione costante e completa della Cassa ammende, la cui presidenza è affidata al capo del dipartimento. Questo organismo, la cui attività è rimasta bloccata per decenni per mancati adeguamenti normativi, deve riprendere una piena funzionalità e utilizzare le risorse di cui dispone in settori particolarmente importanti, come quelli della assistenza postpenitenziaria e alle famiglie dei detenuti, nonché per il soccorso alle vittime del delitto. Si tratta di interventi essenziali per una politica di inclusione e di reinserimento sociale da perseguire attraverso la esecuzione penale, intervenendo anche sulle conseguenze che i reati hanno prodotto nell'ambito sociale. Proprio per una maggiore efficacia della utilizzazione delle risorse, si è prevista la distribuzione delle stesse, in parte considerevole, a livello di provveditorati regionali in base a progetti presentati dagli stessi. Anche questo per territorializzare l'intervento e stimolare una attenzione e un impegno, mancati per troppi anni in un settore di particolare importanza.

3. La formazione del personale

E' stata più volte manifestata in questi anni una notevole insoddisfazione circa il tempo e le risorse dedicate alla formazione del personale e alle conseguenti insufficienze della medesima. Tale insoddisfazione è indubbiamente fondata sotto vari profili.

Il problema riguarda in particolare, ma non soltanto, il personale di Polizia penitenziaria e si può dire si manifesti in due aspetti: il tempo limitato dedicato alla formazione e le modalità della stessa. Sul primo aspetto c'è da dire che, in presenza di ricorrenti situazioni di emergenza, sono stati ridotti i periodi di formazione iniziale e quelli successivi, previsti dalla normativa sulla Polizia penitenziaria. Sul secondo aspetto, il numero elevato del personale assunto in ogni occasione, costringeva a corsi di formazione molto affollati e poco produttivi, che dovevano essere espletati nelle poche scuole di formazione esistenti, incongruamente distribuite sul territorio dello Stato.

Questi aspetti erano aggravati – il discorso riguarda qui la sola Polizia penitenziaria – dall'uso quasi costante delle procedure di assunzione, consistenti nel c.d. reclutamento di persone che effettuavano il servizio militare di leva o che lo avevano svolto in altre forze di polizia, procedure che facevano venire meno la garanzia di formazione generale assicurata, ordinariamente, dal concorso pubblico, utilizzato in poche occasioni in quanto si agiva sempre, come già detto, in situazioni di emergenza, con tempi insufficienti per l'espletamento dei concorsi.

Le criticità indicate dovrebbero venire meno con la rivisitazione generale della normativa sul personale operata con questa proposta.

Intanto, si è prevista la necessità del concorso pubblico, anche per il personale di Polizia penitenziaria, per il quale erano state autorizzate le procedure di reclutamento. Si recupera, quindi, quella garanzia di formazione generale che tale forma di assunzione assicura.

In secondo luogo, si sono previsti concorsi praticamente regionali (nell'ambito di ciascun provveditorato), che presentano l'indubbio vantaggio di evitare la concentrazione, fra gli assunti, di persone provenienti da poche aree territoriali e determinate a tornarvi: con il grave inconveniente della infelice distribuzione dello stesso personale, specialmente della Polizia penitenziaria, sul territorio nazionale.

In terzo luogo, in conseguenza di quanto ora detto, con riguardo sempre e particolarmente alla Polizia penitenziaria, l'attività di formazione potrà interessare numeri ragionevoli e ridotti di partecipanti ai corsi, con risultati formativi decisamente migliori.

Tutto ciò premesso, la conclusione, che è stata già anticipata, deve avvenire, come la assunzione, in sede regionale con qualche ulteriore vantaggio.

Pur non escludendo momenti di aggregazione pluriregionali o nazionali, lo svolgimento ordinario della formazione in sedi regionali presenta vantaggi pratici e di qualità formativa. I primi riguardano la vicinanza delle sedi formative ai luoghi di provenienza ed anche a quelli di lavoro. Ma soprattutto questo assicura un rapporto stretto con la realtà degli istituti dove si deve operare e nei quali si dovrà svolgere parte della formazione e un rapporto analogo con il personale penitenziario che negli stessi istituti è attualmente impegnato. E' chiaro che, nei corsi di formazione, parteciperanno anche docenti di formazione teorica, ma vi sarà spazio a quelli che portano l'attualità della loro esperienza direttamente dalle sedi di lavoro. All'opposto, va detto che la formazione data dalle scuole esistenti, presenta il rischio di burocratizzazione del lavoro di formazione, con la conseguenza di fornire una preparazione più ideologica che realmente professionale.

Queste indicazioni si esprimono nella normativa di carattere generale sulla formazione, che ovviamente, non può non richiamare ai contenuti indispensabili della stessa, che sono in primo luogo rappresentati dai principi costituzionali e da quelli dell'Ordinamento penitenziario.

D. Il capo VII°: gli assistenti volontari e la cooperazione sociale.

1. Gli assistenti volontari

Agli articoli 150 e 151 della proposta si parla degli assistenti volontari: all'art. 150 a proposito della loro nomina, all'art. 151 a proposito della loro attività.

Conosciuta ed esistente anche prima della legge di riforma penitenziaria, la figura dell'assistente volontario fu esplicitamente prevista e regolata dalla stessa legge all'art. 78. Gli assistenti volontari hanno avuto, dopo la legge, una considerevole crescita nel numero e nel tipo di intervento. Essi si riconoscono anche in associazioni, che hanno fatto valere costantemente la visione di una attività penitenziaria in linea con gli

indirizzi normativi. Non va dimenticato che il volontariato sostiene e stimola anche negli operatori professionali la motivazione ad un lavoro che sia volto al recupero e alla riabilitazione.

In una situazione di povertà organizzativa delle strutture penitenziarie, in particolari settori, la disponibilità del volontariato si è spinta talvolta anche a funzioni di supplenza di attività che sono proprie della amministrazione e che la stessa è però impotente a compiere. Se, come con la presente proposta di legge si intende fare, le carenze organizzative della amministrazione devono essere superate, dovrebbero venire meno le occasioni di supplenza da parte del volontariato.

E' parsa giusta la posizione di certe associazioni del volontariato di non volere riparare a mancati interventi della amministrazione in aree particolarmente delicate: Lo spazio alla partecipazione del volontariato resta molto ampio. A prescindere da quello, più risalente nel tempo, ma ancora vivo, del sostegno morale alla persona, restano tutti i vari momenti di affiancamento alle attività trattamentali svolte negli istituti, collaborazione a ciò che viene fatto e non supplenza per ciò che non viene fatto. In questi casi, si è voluto sottolineare che gli assistenti volontari devono partecipare alle attività di osservazione e di programmazione del trattamento relative alle persone con cui sono entrate in contatto. E' opportuno ricordare che la particolare libertà di movimento nell'ambiente sociale del volontariato, fuori da ogni condizionamento burocratico, favorisce la definizione dei percorsi di reinserimento sociale e può sostenerne sviluppo e realizzazione.

Il volontariato prevede anche l'intervento coordinato di più persone, utile per una serie di attività che guadagnano in continuità e completezza nel non dipendere dall'apporto di una sola persona. Sono tali gli interventi con cui sono svolte attività ricreative e culturali o il sostegno o la preparazione di corsi scolastici che vengono o saranno svolti dagli organismi competenti.

Il testo normativo registra e conferma una pratica molto diffusa, che è quella dell'accompagnamento di detenuti e internati, da parte di volontari, durante permessi e licenze. Si chiarisce che l'accompagnatore non assume funzioni di custodia, che esulano, d'altronde, dalla situazione giuridica del detenuto o internato, che, per il tempo della concessione, è libero. Il che nulla toglie alla utilità della presenza dell'accompagnatore, che rappresenta un sostegno e un riferimento per ricavare dal permesso o dalla licenza le utilità che possono fornire e per evitare situazioni ed ambienti controindicati.

Si sottolinea la gratuità della attività degli assistenti volontari.

Si è anche ricordato e confermato che l'opera degli assistenti volontari si può svolgere anche nell'ambito dei centri di servizio sociale adulti.

Altro chiarimento contenuto nella normativa proposta riguarda il contatto con le famiglie dei reclusi, utile e necessario accanto a quello diretto con gli interessati. Si è solo previsto che ciò avvenga dandone notizia agli operatori penitenziari.

2. La cooperazione sociale

A questo tema è dedicato l'art. 153 della proposta.

La cooperazione sociale rappresenta un interlocutore naturale del sistema penitenziario sotto due profili: quello di appartenere al mondo del non-profit e quello di agire anche attraverso realtà aziendali organizzate, che possono trovare negli istituti spazi e attrezzature, nel migliore dei casi sottoutilizzate e sovente non utilizzate affatto. Se pure non si vuole escludere la possibilità dell'intervento dell'impresa privata in carcere, le finalità di profitto di questa rappresentano un condizionamento che le cooperative sociali non devono presentare, pur dovendo tenere conto della economicità delle proprie iniziative.

Le possibilità di impiego delle cooperative sociali negli istituti sono indicate nel testo normativo e sono diverse: possono assumere la gestione dei vari servizi interni, possono rilanciare le lavorazioni interne ove vi siano o organizzarle se non ci siano, possono rendere realmente operative le colonie agricole e di lavoro all'aperto, allo stato abbastanza improduttive, nonostante le non irrisorie risorse economiche impiegate.

Il testo normativo stabilisce che le convenzioni fra amministrazione penitenziaria e cooperative sociali individuano in queste un contraente preferito, con il quale si possono realizzare progetti senza ricorrere a gare di appalto aperte all'imprenditoria privata.

Tale riconoscimento dovrebbe consentire l'avvio di realtà di lavoro all'interno degli istituti, oggi assolutamente insufficienti, quando non esistenti affatto.

Parte IV. Il reinserimento sociale

Premessa

L'ordinamento penitenziario vigente riservava la sua attenzione, all'argomento di cui al titolo di questa parte, negli artt. 45 e 46, inseriti nel Capo V° del titolo I°, denominato "Assistenza", e negli artt. da 72 a 78, nel capo III° del titolo I°, denominato "Servizio sociale e assistenza".

Si può osservare, intanto, che tale normativa restava ancorata ad una impostazione assistenziale dell'intervento, come le denominazioni usate confermano. Di più, quasi tutto il sistema pensato negli articoli da 73 a 77, che sembra tendere di più ad un inserimento sociale, non è più operativo dal 1978. La Cassa per il soccorso alle vittime del delitto, è stata inserita fra gli enti inutili e soppressa con il DPR 616/1977, che territorializzava il sistema dell'assistenza, la cui gestione era affidata agli enti locali, accompagnata dalla soppressione dei sistemi assistenziali di settore. Per la stessa ragione, anche se non soppressi, i Consigli di aiuto sociale presso i tribunali ordinari, che avevano sostituito i Consigli di patronato presso le procure della repubblica, cessavano di essere operativi perché spogliati delle loro funzioni essenziali – assistenza economica alle famiglie dei detenuti e assistenza postpenitenziaria – esplicitamente passate, dallo stesso DPR 616/1977, agli enti locali.

D'altronde, la Cassa per il soccorso alle vittime del delitto era in parte preponderante finanziata, ex art. 73, comma 7, con "le differenze fra mercede e remunerazione di cui all'art. 23", differenze che sono state eliminate dalla l. 10/10/1986, n. 663 (legge Gozzini) e i Consigli di aiuto sociale non potevano ormai ricevere che modesti contributi, sia per il venire meno delle loro funzioni essenziali, come detto, sia per il connesso venire meno dell'accesso ai finanziamenti della Cassa Ammende, funzionante presso il dipartimento della amministrazione penitenziaria.

Si deve dire, pertanto, che la normativa contenuta nel testo vigente dell'Ordinamento penitenziario, era limitata ad una prospettiva puramente assistenziale e, comunque, ha cessato da tempo di essere operativa. Due punti di riflessione e di intervento, quindi:

la esigenza di una nuova impostazione che sostituisca alla prospettiva della assistenza quella del reinserimento sociale;

la individuazione di nuovi strumenti di operatività, organizzativi ed economici, per la attuazione di tale prospettiva.

Esaminiamo i punti indicati.

A. Il senso principale della presente proposta di legge sta nel costante richiamo a quella finalità di rieducazione-risocializzazione-riabilitazione, affermata dall'art. 27 della Costituzione e ribadita dalla giurisprudenza costituzionale in sentenze, che sono state più volte richiamate.

Di qui la riaffermazione della esecuzione della pena come la sede in cui si dà occasione al condannato di seguire in carcere un percorso riabilitativo e di preparazione all'inserimento esterno, che, nei tempi dovuti, si sviluppa logicamente ed ordinariamente in una fase alternativa alla detenzione, durante la quale la persona è seguita e sostenuta nel suo reinserimento sociale.

Dunque: il diritto alla osservazione e al trattamento riabilitativo individualizzato, il diritto al riesame dell'esito di tale trattamento, il diritto, in caso di esito positivo di tale riesame, al passaggio a forme di esecuzione alternative alla detenzione, che accompagnino e realizzino, se vi sia, la positiva partecipazione dell'interessato, il suo recupero di un corretto ruolo sociale. Il tutto si definisce come un percorso con le sue articolazioni in fasi distinte, ma unificate da una precisa finalizzazione.

Per tale discorso il concetto della assistenza, svolto dalla normativa vigente, ma, comunque, non più operativo, si manifesta chiaramente limitato. Va colto, invece, il processo di reinserimento sociale nel suo sviluppo e, dovendo essere lo stesso un processo ordinario e necessario, ne vanno regolati e stimolati avvio, evoluzione e realizzazione. E' apparso indispensabile dedicare a questo un apposito titolo della normativa.

B. Questa nuova parte della normativa deve essere rivolta alla definizione concreta dei momenti organizzativi del processo descritto.

L'impegno di concretezza porta inevitabilmente ad articolare la proposta in due parti distinte.

La prima è quella dedicata al percorso di reinserimento sociale di ciascun condannato, alla ricostruzione delle operazioni e al coinvolgimento degli operatori, alla partecipazione dell'interessato, alla mobilitazione di organismi e persone, alla ritessitura dei rapporti socio-familiari.

La seconda propone il nodo della emergenza penitenziaria attuale, che si può sintetizzare così: al carcere come ultima ratio si è sostituito un carcere come strumento sostitutivo di risposte sociali che non sono state e non vengono date. Si deve acquisire, da un lato, la consapevolezza di questa dinamica e contrastarne lo sviluppo recuperando proprio gli interventi sociali che sono mancati.

Vediamo di sviluppare l'analisi di quanto sinteticamente indicato sub A) e B). Quanto indicato sub A) forma l'oggetto della sezione prima. Quanto indicato sub b) forma l'oggetto della sezione seconda.

Sezione I. Relazione sul capo I° del titolo IV°: Interventi ordinari finalizzati al reinserimento sociale

A. Le linee generali

Riportiamoci a quanto è già stato posto in evidenza in precedenti parti di questa proposta.

Integrando l'art. 13 del testo vigente, al comma 8 dell'art. 18 della presente proposta, si scrive: "I condannati e gli internati, per la attuazione della finalizzazione costituzionale delle pene e delle misure di sicurezza alla rieducazione e alla risocializzazione, hanno diritto allo svolgimento della osservazione e alla predisposizione e successiva realizzazione, in costanza della loro collaborazione, del programma di trattamento previsto dai commi precedenti".

Nell'art. 15, il comma 2 del testo vigente è sostituito dal seguente, che diviene il comma 2 dell'art. 20 della proposta: "Per l'attuazione del programma di trattamento, ai sensi dell'art. 18, i condannati e gli internati hanno diritto a disporre degli elementi del trattamento di cui al comma precedente. Gli istituti penitenziari devono essere organizzati al fine di rendere tali elementi concretamente disponibili per gli interessati."

Siamo qui ancora nella fase, interna agli istituti, dell'avvio, della definizione e del primo sviluppo del programma di trattamento, che diventa la prima parte del percorso riabilitativo per il reinserimento sociale. Ma passiamo all'articolo introduttivo della parte della proposta dedicata alle misure alternative: è quello che ha assunto il numero 57. Il testo dell'articolo è costituito da citazioni letterali di sentenze costituzionali (salvi l'ultima proposizione del penultimo comma e tutto l'ultimo comma). Riportiamolo integralmente, rubrica e testo:

Art. 57. (Diritti dei condannati).1. E' riconosciuto, con riferimento all'art. 27, comma 3, della Costituzione, il diritto del condannato a che, verificandosi le condizioni poste dalla legge ordinaria, il protrarsi della realizzazione della pretesa punitiva venga riesaminato al fine di accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto positivamente al suo fine rieducativo (sentenza 204/74 Corte Cost.).

2. Il sistema normativo deve tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma predisporre anche tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle (sentenza n. 204/74 Corte Cost.).

3. A tal fine sono stabilite le misure alternative alla detenzione o di prova controllata, che, attraverso prescrizioni limitative, ma non privative, della libertà personale e l'apprestamento di forme di sostegno, siano idonee a funzionare ad un tempo come strumenti di controllo sociale e di promozione alla risocializzazione (sentenza n. 343/87 Corte Cost.).

4. Il funzionamento di tale sistema deve essere assicurato attraverso la creazione e il mantenimento di una organizzazione adeguata a svolgere le funzioni di controllo e di assistenza indicate nel comma precedente (v. sentenza n. 343/87 Corte Cost.).

5. Quando il giudice competente accerta che il condannato si trova nelle condizioni, legali e di merito, previste dalla legge deve ritenere venuta meno la ragione della prosecuzione della pena detentiva e disporre che la stessa prosegua in misura alternativa (sentenza n. 282/89 Corte Cost.). Questa rappresenta un intervento ordinario e necessario attraverso il quale la pena viene eseguita e tale rimane, anche nei casi in cui la legge ordinaria lo preveda nei confronti di persone in stato di libertà.

6. L'organo giudiziario competente agli interventi di cui al comma precedente è rappresentato dalla magistratura di sorveglianza. La funzione di questa consiste, pertanto, nella gestione dinamica della esecuzione della pena attraverso la utilizzazione degli strumenti ordinari previsti a tale scopo, rappresentati, prima, dalla promozione della redazione e della attuazione dei programmi di trattamento per la definizione dei percorsi di reinserimento sociale e dalla ammissione, poi, se ne ricorrano le condizioni, alle varie alternative alla detenzione, strumenti, tutti, rivolti al fine di tendere alla risocializzazione dei condannati e degli internati.

Il percorso penitenziario, il suo svilupparsi, la sua finalizzazione, la reintegrazione sociale che si vuole favorire e realizzare nei confronti delle persone condannate o internate vengono bene in evidenza attraverso questi riferimenti a parti precedenti di questa proposta. E vorremmo aggiungere che tutto questo non viene introdotto con gli interventi normativi che precedono, né con quelli che si introducono qui. Tali interventi sono invece la registrazione, attraverso la più esplicita garanzia legislativa, con copertura costituzionale, di situazioni e processi già riconosciuti e utilizzati, anche se con una efficacia limitata, che può essere decisamente ampliata e migliorata con la copertura della legge.

Credo sia utile, a questo punto, la citazione di due altre sentenze costituzionali, che riconoscono la rilevanza dello svilupparsi del percorso penitenziario ai fini del riconoscimento della ammissibilità ai benefici penitenziari dei condannati per delitti esclusi dagli stessi in forza del periodo iniziale del primo comma dell'art. 79 di questa proposta (già art. 4bis): due sentenze, quindi, su un aspetto specifico, che indicano però la rilevanza di un aspetto generale.

Si tratta delle sentenze della Corte costituzionale n. 445/97 e 137/99, che dichiarano incostituzionale la inammissibilità dei condannati ora indicati e affermano che i benefici penitenziari della semilibertà (prima sentenza) e dei permessi premio (seconda sentenza) possono essere concessi a coloro che, prima della data di entrata in vigore della normativa preclusiva, "abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto e per i quali non sia accertata la sussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata" (vedi dispositivi delle due sentenze). Sono riconosciuti, quindi, il percorso della rieducazione, la crescita dello stesso, la individuazione del livello raggiunto dal suo sviluppo e si riconosce a tutto questo la sostanza di una situazione acquisita, che la preclusione non può colpire se non operando una "ablazione" dello sviluppo potenziale già avviato: ablazione che le due sentenze considerano incostituzionale. E la lettura delle motivazioni delle due sentenze chiarisce che la "adeguatezza del grado di rieducazione" si ricava dal programma di trattamento e della fase cui lo sviluppo dello stesso era pervenuto. Così, per quanto riguarda la sentenza relativa alla semilibertà si dà rilievo alla dichiarata possibilità di ammettere il condannato al lavoro all'esterno, come prova del "grado di rieducazione" raggiunto.

La nozione di percorso penitenziario coglie per il condannato una situazione in movimento, il contrario di quella situazione statica che può essere propria di molte ordinarie situazioni penitenziarie. Il dinamismo dei percorsi di rieducazione-risocializzazione-riabilitazione del condannato è una caratteristica essenziale, che evidentemente non si fa da sé. Va stimolata, indotta, costruita con la efficacia dell'intervento degli operatori. La indispensabile partecipazione del condannato non è un elemento acquisito in partenza. Ci può essere chi si orienta da subito in questa direzione e chi invece ha bisogno di vedere ciò che spesso non cerca e altrettanto spesso semplicemente non ha: e cioè: prospettive, possibilità, risorse sociali e anche, sovente, volontà e fiducia di riuscire.

Tutto questo lavoro riguarda la difficile "professionalità educativa" degli operatori, che, nella situazione di mancanza di risorse in cui gli stessi si sono mossi e tuttora si muovono, è stata spesso impedita. La presente proposta prevede, come necessità urgente, l'apprestamento di quelle risorse, ma richiama anche l'attenzione sulla esigenza della rete sociale, che è stata richiamata e descritta come una sorta di alleanza di socializzazione fra i vari servizi e organismi pubblici e privati con i quali il lavoro degli operatori penitenziari si deve sviluppare.

B. Gli aspetti specifici dell'articolato

Al capo I° del titolo IV°, articoli da 154 a 160, ci si occupa delle modalità di intervento per i percorsi individuali di inserimento sociale.

Nell'art. 154 si definisce la progettazione del percorso di reinserimento sociale. Lo stesso conta sul concreto riconoscimento di quel diritto alla osservazione e al trattamento individualizzato, di cui parla l'art. 13 della legge. Riconoscimento concreto di quel diritto vuol dire molte cose, di cui si occupa il titolo I° di questa legge. Vuol dire, intanto, che gli elementi del trattamento indicati nell'art. 15 della legge – lavoro, istruzione, altre attività interne, agevolazione e miglioramento dei rapporti socio-familiari – devono essere realmente disponibili in modo da funzionalizzarli al percorso di reinserimento sociale individuato. Vuol dire anche che la progettazione del percorso deve individuare o concorrere a definire e reperire le risorse necessarie perché il progetto si realizzi. Vuol dire, inoltre, che si deve tracciare e contribuire a realizzare il percorso giuridico che si avvia verso la ammissione alle misure alternative. Vuol dire, infine, che siamo dinanzi a un progetto flessibile, cui si accompagna una costante messa a punto in termini di concretezza e adeguatezza al caso.

All'art. 155 si indicano le risorse organizzative. Si tornano a ricordare anche quelle che appartengono alla rete sociale, di cui si è già parlato quando si sono esaminati, in questa relazione e nell'articolato, i problemi del personale dell'area educativa e dell'area del servizio sociale. Si chiarisce che una risorsa importante della rete è il volontariato.

All'art. 156 ci si sofferma sulle relazioni socio-familiari, che presentano aspetti diversi.

Il primo è quello delle criticità familiari. Le stesse richiedono una attività di sostegno e di aiuto, che possa contribuire al superamento delle criticità e a fare diventare la famiglia una delle risorse significative della persona. Se la famiglia vuole l'inserimento sociale del condannato è in grado di porre in essere un condizionamento, una spinta ed anche un controllo, più capillare e più significativo di qualunque altro. Può accadere, purtroppo, anche il contrario. C'è, comunque, anche questo aspetto negli interventi per le famiglie:

che sovente può servire a costruire la responsabilizzazione delle stesse, rispetto al familiare condannato, ma anche rispetto agli altri: si può pensare, in particolare, ai figli minori. E' importante, ad ogni buon conto, superare le situazioni di conflitto fra il condannato e la propria famiglia, che sovente hanno caratterizzato la cornice del reato: pensiamo, ad esempio, a tutte le ipotesi di tossicodipendenza e alcooldipendenza, che producono pesanti tensioni familiari.

Il comma finale dell'art. 156 disegna le potenzialità che ha l'intervento di risocializzazione della persona: in prima battuta, l'allargarsi a migliorare la situazione della sua famiglia, come già si è detto, ma, in seconda battuta, a denunciare la criticità di certe situazioni sociali, il degrado di quartieri, il disagio diffuso di realtà non solo cittadine. La denuncia di questo agli enti territoriali che hanno la competenza sugli interventi sociali da operare in certi contesti stimola l'intervento sulle situazioni individuali a diventare occasione di intervento collettivo, promozione della consapevolezza dei blocchi di socializzazione che si sono prodotti in parti della collettività e stimolo a provocarne il superamento. Disegno poco realistico o individuazione dei doveri centrali di una comunità? La risposta alla domanda nasce dalla scelta di una politica - o di una non politica - sociale.

L'art. 157 è dedicato allo svilupparsi del percorso di reinserimento sociale nella fase delle misure alternative: la fase, cioè, in cui la esecuzione della pena si colloca fuori dal carcere e nel contesto sociale. C'è ancora il riferimento ad operare con l'apporto di una rete sociale. C'è la indicazione della esigenza di riconoscere ruoli e competenze di certi servizi, come nel classico esempio di quelli relativi alle tossicodipendenze: la esecuzione penale è quella che consente il migliore ed effettivo intervento di recupero sociale e pertanto non deve mettere la propria competenza al di sopra di quella di tali servizi, ma deve riconoscere ai medesimi lo spazio per agire con maggiore efficacia. Chiariamo con un esempio: l'andamento del programma terapeutico di un tossicodipendente deve essere valutato dal servizio specifico che lo segue. Sarebbe un errore che si sovrapponesse la valutazione del giudice. Ancora più concretamente: è noto che il percorso di superamento della dipendenza psicologica, la più complessa e difficile, non è rettilineo e privo di incertezze. E' il servizio delle dipendenze che è però in grado di operare se, anche attraverso i momenti critici, il programma si sviluppa in direzione positiva. Se il giudice volesse fare valere la sua valutazione delle criticità e coglierle come violazioni delle prescrizioni, impedirebbe al programma terapeutico stesso di raggiungere, attraverso i suoi momenti di criticità, la propria possibile conclusione positiva.

Non è senza significato l'ultimo comma dell'art. 4. La esecuzione della pena ha la sua durata e l'intervento specifico ricollegato alla stessa non può non concludersi con la fine della stessa. Ma il processo di reinserimento sociale, che ha visto una rete sociale affiancare i servizi penitenziari, non deve essere abbandonato se non si sia ancora concluso e consolidato. Si tratta, in sostanza, di prendere atto che questo sostegno alla socializzazione che è stimolato e che si svolge dentro la esecuzione della pena, è una fase di un "continuum" di attenzione sociale che deve essere riservato a tutte le situazioni di degrado e di criticità dei processi di socializzazione perché si arrestino le dinamiche di esclusione sociale e si producano nuovamente quelle di inclusione e reinserimento sociale, con effetti benefici sulle situazioni individuali e su quelle collettive.

L'art. 158 è dedicato alla situazione di chi è ammesso dalla libertà alle misure alternative alla pena detentiva inflitta. Si traduce qui in articolazione normativa quanto si era osservato all'inizio della parte seconda, sezione prima. La legge Simeone-Fassone-Saraceni, modificando l'art. 665 del C.p.p., ha stabilito una situazione di eguaglianza nei confronti di tutti coloro che hanno da eseguire una pena non superiore a 3 anni o a 4 anni, se tossicodipendenti o alcooldipendenti, anche se residuo di una pena maggiore.

Si è osservato che tale eguaglianza resta formale e non esclude la disuguaglianza sostanziale di fronte alla esecuzione della pena di chi è privo di quelle che complessivamente si possono chiamare risorse sociali. Nell'art. 159 si cerca di mettere in movimento una rete sociale di aiuto per coloro che mancano di quelle risorse al fine di consentire che essi partecipino di una modalità di esecuzione della pena diversa dal carcere, modalità che può essere, fra l'altro, per loro, l'occasione di acquisire quelle risorse sociali di cui mancavano.

C. Lo studio e la ricerca in materia penitenziaria

Si viene all'art. 160.

Si può discutere sulla opportunità di inserire in questa parte dell'articolato una norma che favorisce gli studi e le ricerche in materia penitenziaria. E' parso, però, che questo fosse il punto strategicamente migliore.

L'idea di fondo della presente proposta è quella di dare corpo ad una esecuzione della pena conforme alle indicazioni costituzionali riepilogate nel citato art. 57 della proposta e di regolare normativamente una organizzazione adeguata ad applicare quelle indicazioni: non si può che rinviare al testo della norma indicata (vedi anche qui sopra al n 1 di questa sezione) e alle sentenze costituzionali n. 204/74, 343/87 e 282/89.

Tanto premesso, è indispensabile una intensa attività di ricerca che valga a dare le indicazioni opportune circa le incompletezze e le inefficacie del sistema per favorirne la messa a punto e anche per avere le conferme o meno dei ritorni positivi di una esecuzione penale diversa.

Le ricerche in questione, pertanto, non devono essere volte, alla descrizione dei reati e dei loro autori, cioè alla costruzione di tipi di reato e di tipologie di autori (si possono ricordare le riserve di sentenze costituzionali – si ricorda, fra tutte, la n. 306/93 – che mettono in guardia dal ricollegare effetti normativi a tali costruzioni), come è proprio di alcune ricerche criminologiche. Come tutte le ricerche definitorie, le stesse colgono la statica dei reati e dei loro autori e di conseguenza giustificano una statica delle pene e della loro esecuzione. Le ricerche cui si riferisce l'art. 160 fanno invece riferimento alla produzione, attraverso la esecuzione penale, di percorsi riabilitativi e di reinserimento sociale nella fase carceraria, prima, e in quella delle misure alternative, poi, e mettono così in luce e verificano la efficacia o la debolezza di quella che si è descritta come la politica penitenziaria, efficacia e debolezza valutate in riferimento alla Costituzione e alla nostra legislazione di riforma. In sostanza, si tratta di riflettere su una visione dell'intervento possibile in una specifica area del disagio sociale e della sofferenza umana in modo da cercare di modificare le criticità e di recuperare le persone ad un rapporto accettabile fra loro e il resto della comunità. Riflessioni del genere hanno interessato altre aree del disagio e delle sofferenze sociali ed umane, come quelle della malattia mentale o della demotivazione sociale delle dipendenze da sostanze, riproponendo sempre questa scelta fra risposta statica e di esclusione e risposta dinamica e modificativa di ricerca della inclusione nella comunità. In tal senso questa, come si è detto qui sopra, è la sede strategicamente migliore per inquadrare la necessaria attività di studio e ricerca nel nostro settore.

Sezione II. Relazione sui capi II° e III° del titolo IV°: gli interventi collettivi relativi a gruppi di persone in condizioni particolari

A. I processi attuali di carcerazione.

Il discorso che si sviluppa qui era stato proposto nella parte conclusiva della premessa a questo titolo IV°. Si era indicato il nodo della emergenza penitenziaria attuale, che si era sintetizzato così: al carcere come ultima ratio si è sostituito un carcere come strumento sostitutivo di risposte sociali che non sono state e non vengono date. Si era concluso che si deve acquisire, da un lato, la consapevolezza di questa dinamica e contrastarne lo sviluppo recuperando proprio gli interventi sociali che sono mancati.

E allora vediamo di descrivere l'attuale emergenza penitenziaria, partendo dalla sua quantificazione. Articoliamo il discorso in vari punti.

A. C'è un'area della popolazione detenuta che raccoglie persone caratterizzate generalmente da situazioni di criticità sociale. Comprende:

l'area della tossicodipendenza, che è stimata nel 27% del totale dei reclusi, dato probabilmente inferiore al reale nella totale mancanza di indirizzi generali per la rilevazione;

l'area della immigrazione, stimata ormai nel 30% del totale dei detenuti;

una ulteriore area del disagio sociale di vario genere, che può arrivare all'8-10%, in mancanza di stime precise, nella quale si possono considerare i dipendenti dall'alcool, i soggetti con problemi psichiatrici, i "senza fissa dimora".

Si parla, quindi, di un'area del 65-67%, pari ai 2/3 della intera popolazione detenuta: 38.000 persone sulle 57.000 circa, oggi negli istituti penitenziari.

B. Si crede di dovere dire, senza temere di essere smentiti, che l'aumento di questa area della popolazione detenuta è quello che determina l'aumento complessivo dell'area della detenzione. E' pacifico, infatti, che i processi di ricarcerazione in atto, in primo luogo negli USA e anche nel Regno unito, diffusi ormai in tutta Europa, sono il quadro nel quale si è manifestato anche il processo di ricarcerazione nel nostro paese: poco meno di diecimila detenuti in più negli ultimi 5 anni. Ed è proprio l'area della detenzione sociale quella a cui quei processi di ricarcerazione si riferiscono.

Ovvia la conclusione, che riprenderemo in seguito: se si vuole operare un contenimento e una riduzione dell'area della detenzione complessiva, bisogna agire proprio sui processi di ricarcerazione dell'area che abbiamo ora analizzato.

C. Si crede pertinente chiamare questa parte della popolazione detenuta: area della "detenzione sociale", termine il cui uso si sta diffondendo.

Perché “detenzione sociale”? Perché appartengono a tale area gruppi di detenuti numericamente elevati, che hanno alle spalle:

situazioni di partenza di disagio sociale;

situazioni di sviluppo del disagio per la mancanza o insufficienza di un significativo intervento sullo stesso.

Questo è vero, parlando dei singoli gruppi, per l'area della dipendenza dagli stupefacenti, che parte, sovente, da situazioni sociofamiliari critiche e, anche se queste non vi siano, le realizza ben presto proprio per il genere di vita indotto dalla dipendenza. Avviatosi questo processo, mancano spesso sistemi di intervento adeguati a molta parte dei casi e, comunque, il modesto dimensionamento dei servizi non riesce a raggiungere o a raggiungere efficacemente molta parte della possibile utenza. E' pacifico che questa è sovente poco collaborativa, ma la limitata dimensione dei servizi sarà inevitabilmente incapace di stimolare gli indifferenti e, spesso, di rispondere adeguatamente anche a coloro che cercano il loro sostegno.

Questo è vero anche per l'area della immigrazione, posta, data la legislazione vigente, in una situazione di esclusione sociale, che porta alla clandestinità e che, solo quando la situazione è assolutamente ingestibile, accetta una permanenza temporanea legata alla temporanea utilizzazione delle persone. Si parte da un rifiuto di socializzazione per arrivare, solo eccezionalmente e a tempi non prevedibili, ad una socializzazione sub condicione.

Non meno vera è l'analisi fatta per quelle situazioni diversamente problematiche che abbiamo indicato, che, più o meno sistematicamente, derivano da una mancata presa in carico delle criticità originarie, cui segue una situazione di abbandono sociale più o meno completo.

In tutte queste situazioni, non si può affermare che l'approdo al reato sia inevitabile e che, invece, sia possibile che lo stesso derivi da consapevoli scelte delinquenziali. Ma è indubbio che, nel numero elevatissimo di coloro che appartengono a questa area del carcere, la gran parte delle persone arrivano al reato e vi ritornano proprio perché l'attenzione sociale nei loro confronti è mancante o insufficiente o assume, come per gli immigrati, l'atteggiamento del rifiuto.

Parlare di detenzione sociale per questa area è dunque pertinente.

D. Il nodo che spiega la crescita della detenzione sociale è rappresentato da un atteggiamento che ha due facce strettamente connesse. Le due facce sono: la intolleranza per le manifestazioni del disagio sociale, fino alla c.d. tolleranza zero; e il complementare abbandono o sensibile riduzione delle politiche di intervento e sostegno al disagio stesso.

Le politiche di sicurezza sociale che cercavano il benessere generale e avvertivano la esigenza di recuperare le aree e i gruppi in situazioni di criticità: cioè, le politiche della sicurezza finalizzata al miglioramento del livello di benessere generale hanno ceduto il campo alle politiche di una sicurezza difensiva, interessata a proteggere gli interessi delle persone garantite dalle ricadute del disagio dei non garantiti.

Si forma una correlazione: più intolleranza, meno aiuto e sicurezza sociale, più sicurezza difensiva e intervento punitivo.

E. Si coglie questo processo con la espressione: dallo stato sociale allo stato penale, sintesi operata da molti studiosi che hanno colto gli aspetti negativi di quanto sta accadendo.

Ed, infatti, la risposta penale colpisce le criticità umane, opera sulle aree della precarietà sociale, come un chirurgo che taglia via (ovvero sposta in carcere) le parti malate. Negli USA questa politica è ormai una scelta consapevole, da cui è derivata, nel giro di poco più di 20 anni, la decuplicazione della popolazione penitenziaria.

In questo processo, va colto un aspetto: che lo strumento penale, carcere in prima linea, viene utilizzato come strumento sociale: per risolvere o, meglio, per soffocare le criticità sociali o, meglio ancora, per separarle dalla società e sequestrarle in carcere. A monte c'è il rifiuto dell'intervento sociale sulle aree sociali precarizzate. Queste contribuiscono con le loro manifestazioni – inevitabili in presenza del rifiuto di gestirle e possibilmente superarle – ad aumentare l'insicurezza o la percezione della stessa e l'unica assicurazione sarà quella più semplice: la punizione e la carcerazione dei disturbatori.

E' evidente quello che si è detto: lo strumento penale e specialmente il carcere è usato come strumento sociale, come organo di gestione, cioè, di una situazione sociale critica.

Con una certa enfasi si parla così del carcere come “discarica sociale”: un enfasi, tutto sommato, realistica in quanto aree intere della precarietà soprattutto urbana, sono gettate in un contenitore particolare come il carcere, che, specie se gestito con questa funzione, soffoca ogni possibile vocazione sociale.

F. Il carcere cresce perché cresce questa detenzione sociale. L'impegno deve essere: depenalizzare e, là dove non è possibile, scarcerare la detenzione sociale o almeno parte considerevole della stessa.

Date le sue dimensioni, una riduzione del 10% della detenzione sociale riduce il numero dei detenuti di circa 3.700 persone; una riduzione del 30% riduce il numero dei detenuti di circa 11.000 persone, una riduzione del 50% riduce il numero dei detenuti di circa 18.500 persone.

E' agevole una considerazione. La riduzione o la eliminazione del sovraffollamento comporta un recupero di funzionalità dello stesso carcere, che soffoca sotto la pressione di questa dinamica di crescita. Il sovraffollamento in sé diviene maltrattamento nei confronti dei reclusi e specialmente se lo stesso è vissuto in modo protratto nelle celle (20 ore su 24 come si è detto e ripetuto). Ma il sovraffollamento è anche causa di affanno, quando non di paralisi, di ogni servizio degli istituti. Quindi: ogni intervento deflattivo della popolazione detenuta migliora, ad un tempo, le condizioni di vita dei reclusi e la funzionalità dei servizi.

Conclusione. Come operare la riduzione dell'area della detenzione sociale? Questi i passaggi essenziali.

B. L'articolazione degli interventi per la riduzione dell'area della detenzione sociale

La riflessione si deve fermare sui punti che seguono.

Primo. Si tratta di ridurre l'area della penalità concernente la detenzione sociale, il che comporta un intervento su due piani:

riduzione delle ipotesi di incriminazione: sia attraverso la depenalizzazione, sia attraverso forme di non incriminazione individualizzata;

riduzione, inoltre, delle pene previste, ricordando che la maggiore durata delle pene comporta maggiore presenza giornaliera di detenuti in carcere.

Secondo. Scarcerare la detenzione sociale. Il che vuol dire accrescere la utilizzazione delle alternative alla detenzione, allo stato ancora modesta, e con una incentivazione degli strumenti normativi e con il potenziamento delle risorse organizzative ed economiche e delle risorse di accoglienza sociale.

Terzo. Per realizzare questo occorre riportare la casistica della detenzione sociale nell'ambito sociale che è proprio della stessa: il che deve avvenire con il recupero pieno della risposta della sicurezza sociale in luogo della sicurezza penale. Tanto più cresceranno, come accennato al punto secondo, i mezzi organizzativi e le concrete risorse del sistema sociale, tanto più potrà ridursi l'indebita invasione penale: diventeranno, cioè, maggiormente praticabili l'area della penalità e quella della carcerazione.

Esaminiamo questi punti sub 1, 2 e 3.

1. La riduzione della penalità

Analizziamo la realizzazione di questo punto in ordine ai grandi gruppi di detenuti che compongono la detenzione sociale, ricordando che la riduzione della penalità riduce anche i processi di incriminazione ed ha quindi un effetto limitativo sulla grandezza dell'area della detenzione.

Tossicodipendenti

In occasione della Conferenza sulle tossicodipendenze di Napoli (1997) furono date delle indicazioni generali, attraverso le quali, anche in relazione all'esito referendario del 1993, che aveva escluso la punibilità dell'uso personale e della detenzione per uso personale di sostanze stupefacenti, si ridimensionasse la entità dell'intervento penale presente nella legge stupefacenti.

Dopo la conferenza, fu istituita una commissione apposita, presieduta da Giuseppe La Greca, che concluse i suoi lavori con una apposita relazione e articolato. Questo è stato ripreso e integrato in una proposta di legge presentata il 24/7/2003 da Boato, Turco, Ruggeri ed altri, appartenenti a vari gruppi politici, i cui punti principali sono i seguenti:

la esclusione della punibilità dell'uso personale e della detenzione per uso personale delle sostanze;

la riduzione generale delle pene previste dal DPR 309/90, derivate dalla l. 162/90;

la ulteriore riduzione delle pene nei confronti degli autori di fatti punibili che risultassero tossicodipendenti;

la previsione per i tossicodipendenti autori di reato di istituti speciali di non incriminazione individualizzata: sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto e provvedimento di sospensione del procedimento penale con messa alla prova, cui seguirà, se l'esito della prova è positivo, la dichiarazione di estinzione del reato.

Nel progetto è pure presente un intervento sulle alternative alla detenzione, che esamineremo, però, successivamente.

Va precisato che sia nelle ipotesi di non incriminazione individualizzata, sia in quelle di misure alternative, l'intervento di depenalizzazione o di decarcerazione è sempre finalizzato allo svolgimento di programmi terapeutici di recupero dalla tossicodipendenza. La pena detentiva, quindi, non viene inflitta o, se inflitta, non viene eseguita, sempre in funzione dello svolgimento di un intervento sociale: al problema sociale non si risponde col carcere, ma con l'intervento sociale.

Ecco, dunque, per un gruppo rilevante della detenzione sociale, una risposta possibile attraverso le modifiche normative indicate. Nel frattempo, però, viene presentato, da Fini ed altri, un disegno di legge governativo, di segno del tutto opposto, basato sulla convinzione, tutta ideologica e contraria alle evidenze sperimentali, che la punizione, anche dell'uso personale, e il carcere siano una risposta pertinente al disagio sociale del tossicodipendente. Si torna a confidare che la pena e il carcere siano risposte convenienti ad una criticità sociale. Il che non potrà che avere un ritorno di ulteriore e incontrollabile aumento della detenzione sociale. Non ci si fa che muovere in una direzione opposta a quella che si sviluppa nella nostra proposta e nel suo articolato.

Immigrati

Partiamo da una considerazione. L'immigrazione è una risorsa per il nostro paese, come per tutti gli altri che appartengono al "primo mondo". Si tratta non di una espressione di buoni sentimenti, che spesso la accompagnano, ma di una constatazione di buone ragioni. E' noto che tutto il settore della collaborazione e della assistenza domestica, delle lavorazioni agricole, stagionali e non stagionali, dell'edilizia e di molti altri settori produttivi ha necessità di questi lavoratori. Essi ci servono. Si tratta di un'ottica egoista, che dovrebbe essere sostituita da un'ottica diversa, quella della accoglienza. Ma restiamo pure all'ottica egoista.

I sistemi seguiti, sia quello delle quote di persone ammissibili, sia quello attuale del rigoroso rapporto fra inserimento lavorativo previamente disponibile ed accertato e rilascio del permesso di soggiorno, sono serviti soltanto a produrre clandestinità e lavoro sommerso. La prima è un incoraggiamento ad una vita di espedienti che può sfociare nel reato. Il secondo è un danno per gli immigrati, ma anche per il nostro sistema previdenziale e fiscale.

Il risultato è che ricorrentemente si passa a interventi eccezionali di regolarizzazione. Interventi che sono inevitabili. L'ultima regolarizzazione operata nel nostro paese, che ha interessato quasi 700.000 persone, è stata realizzata in corrispondenza di una legge di restrizione agli ingressi e di potenziamento delle espulsioni. E' singolare che, nel momento in cui si voleva ridurre il fenomeno, si sia operata una regolarizzazione che risulterebbe essere la più ampia mai realizzata in Europa. Anche se si tratta di una riduzione modesta rispetto a quella che si prepara o è in atto in USA per alcuni milioni di messicani, da tempo presenti in quel paese: da notizie giornalistiche, si fa strada la convinzione che un sistema di liberazione degli accessi consenta un migliore controllo e, indirettamente, un maggiore contenimento del fenomeno. La morale è che, quando si vuole comprimere un fenomeno non arrestabile (si insiste su questo: non arrestabile), si arriva poi ad un momento in cui si deve riconoscere proprio la realtà che ha forzato le regole restrittive.

I sistemi da noi usati, con precise finalità di contenimento, esasperate nella vigente legge Bossi-Fini, non sono gli unici possibili, come dimostrano i sistemi diversi operati in altri paesi europei, non finalizzati alla opposizione o ad un rigido filtro all'ingresso.

Dobbiamo anche essere consapevoli della provvisorietà di qualsiasi sistema in questa materia. Le normative sono tipicamente provvisorie e si possono manifestare soluzioni per altre vie. A questo riguardo, è facile rilevare che l'entrata nella Comunità europea di molti paesi dell'Europa orientale, faranno venire meno la esigenza del permesso di soggiorno, cosa che invece pare non essere, per ora, avvenuta per una scelta amministrativa, non si sa quanto legittima, a dimostrazione che l'entrata e la permanenza irregolare nel nostro paese è solo il frutto di una determinata politica ideologica verso l'immigrazione, talvolta neppure derivante da scelte legislative. Si può osservare che, se questi sistemi sono inevitabilmente provvisori, dovrebbero essere meno rigidi e oppositivi possibile.

Manca per ora una concreta proposta di una diversa legislazione sulla immigrazione. Anche qui si tratta di un problema sociale: quello di prendere atto, da un lato, che abbiamo bisogno di queste persone, e dall'altro, che occorrono strumenti sociali di accoglienza, in grado di aiutarne l'inserimento sociale e sostenerne i

momenti di precarietà. Fra l'altro, non è che questi strumenti siano del tutto assenti. Esistono molte iniziative importanti, specialmente del c.d. terzo settore, condannate anch'esse ad agire in semiclandestinità, come accade per le persone assistite.

Cogliamo anche qui l'assoluta mancanza di pertinenza di rispondere col sistema della pena o con quello delle espulsioni ad un problema sociale che è, al tempo stesso, nostro e loro: noi abbiamo bisogno del loro aiuto e loro sono pronti a darcelo. Se si vuole, si tratta di prendere atto che il problema è di fare incontrare domanda e offerta, fornendo strumenti sociali utili ad evitare il prodursi di criticità maggiori di quelle sulle quali si vuole intervenire.

E' singolare il problema posto recentemente presso alcuni uffici di polizia: che gli interventi di intercettazione degli irregolari e della loro espulsione stanno assorbendo buona parte del lavoro del personale di polizia, che deve rallentare il vero e proprio lavoro di contrasto alla criminalità.

Tiriamo una conclusione. Il sistema attuale del nostro paese verso l'immigrazione è inaccettabile. Esso produce clandestinità e questa, da una parte, porta a criminalizzare ciò che non è criminale, come la semplice permanenza in Italia, o a situazioni di precarietà che si esprimono anche in atti di criminalità; dall'altra parte, favorisce un mercato del lavoro sommerso che, oltre ad essere ingiusto ed illegale, sottrae risorse ai nostri sistemi previdenziale e fiscale. Questo meccanismo va evitato. Vanno favoriti tutti gli interventi operati sul piano sociale e da quelle che sono le varie organizzazioni di solidarietà e da iniziative di socialità pubblica, che possono anche utilizzare questa particolare forza lavoro per iniziative socialmente utili. La espulsione deve essere uno strumento eccezionale e non ordinario e non può essere utilizzato contro chi, anche avendo sbagliato, dimostra, poi, di essere capace di integrazione.

Ma, in conclusione, il ricorso allo strumento penale dinanzi ad un rilevante problema sociale è da abbandonare costruendo un intervento diverso.

Altre criticità

Questa parte della detenzione sociale si riferisce a persone che presentano gravi problemi di socializzazione: persone con problemi psichiatrici, dipendenti da alcool, "barboni" o senza fissa dimora. Non rappresentano casi isolati ed eccezionali in carcere, ma rientrano nelle storie di ordinaria follia (non si sa se degli interessati o di chi ve li invia) che il carcere intercetta sempre più frequentemente

Per costoro, la via più semplice sarebbe quella di un ricorso alle alternative alla detenzione, quale strumento di un adeguato intervento sociale. Il carcere sembra, in effetti, non pertinente a tale casistica.

Ci si potrebbe chiedere, quindi, se non sarebbe adeguato, anche nei confronti di queste persone, il ricorso agli istituti di non incriminazione individualizzata, previsti nella proposta di legge Boato ed altri per i tossicodipendenti, ricordata sopra. Questo problema potrebbe essere affrontato attraverso emendamenti alla proposta legislativa ora ricordata. Intanto, si può ricordare che, all'art. 59 di questa proposta si è inserita la previsione di un affidamento in prova al servizio sociale in casi di disagio psichico e sociale, che riprende in questo settore le misure alternative specifiche per tossico e alcoolodipendenti.

Questa materia può anche riguardare un altro intervento di carattere penale: quello che riguarda le persone socialmente pericolose sottoposte a misure di sicurezza detentive. Si tratta di circa 1.500 persone, pari, quindi, a circa il 2,8% della popolazione detenuta.

Va detto che le misure di sicurezza sono state introdotte con il codice penale del 1930 e che i vari progetti di legge delega per un nuovo codice penale, mai divenuti concreto disegno di legge, prevedono la soppressione delle medesime, salvo quelle relative agli infermi di mente autori di reato.

Nella passata legislatura è stata avanzata una proposta, a firma Corleone ed altri, che prevedeva una soluzione radicale, che passava attraverso: la soppressione della non imputabilità, l'abolizione del proscioglimento per vizio totale di mente e la responsabilità penale degli autori di reato, l'abolizione conseguente di tutte le misure di sicurezza. E' possibile che la radicalità di tale progetto rispetto a punti fondamentali del diritto penale, come quello dell'imputabilità, lo renda di difficile praticabilità.

Ma, per gli affetti da vizio totale di mente autori di reato, la Regione Toscana, sempre nella passata legislatura, presentò, ai sensi art. 121 Costituzione, una autonoma proposta di legge, che aboliva la misura di sicurezza della casa di cura e custodia per i seminfermi di mente e conservava, per gli infermi di mente autori di reati, una figura di misura di sicurezza, che potremmo chiamare sociale, gestita dal servizio psichiatrico pubblico con due soluzioni diverse: una con internamento e l'altra senza internamento: la proposta regolava anche altre materie connesse. Presso il Ministero della giustizia, nella fase finale della legislatura precedente, venne messo a punto un progetto, che non è stato presentato, nel quale si riprendevano, con il diverso sistema della modifica delle singole norme del codice penale, le indicazioni del

progetto della Regione toscana e si sopprimevano anche le misure di sicurezza detentive diverse (oltre alla casa di cura e custodia, anche la colonia agricola e la casa di lavoro).

Il settore delle misure di sicurezza, che impegna varie strutture e vario personale, dovrebbe rientrare tra quelli cui coordinare l'intervento penitenziario che si ridisegna in questa proposta. L'abolizione di una parte significativa delle misure e la conservazione con gestione sociosanitaria pubblica della sola misura relativa agli autori di reato prosciolti per vizio totale di mente potrebbe utilizzare le tracce di lavoro di cui alle proposte di legge suindicate, anche qui nella linea di una riduzione della penalità.

Un'ultima annotazione: tali linee sono quelle che informano una recente sentenza costituzionale, la n. 253/2003, secondo la quale è incostituzionale la previsione di un'unica misura di sicurezza chiusa, come l'OPG, per i prosciolti per vizio totale di mente: deve essere possibile anche una risposta ambulatoriale attraverso un regime, quale quello della libertà vigilata, accompagnato dalla prescrizione dello stabile rapporto con il servizio psichiatrico pubblico.

2. La scarcerazione della detenzione sociale

La riduzione dell'area della penalità è essenziale, ma altrettanto importante, ancora più attuale e con la possibilità di effetti più rapidi, è la riduzione dell'area della carcerazione. L'impegno immediato, infatti, deve essere quello di scarcerare la detenzione sociale, anche nella vigenza della legislazione attuale.

Nella riflessione sulla scarcerazione dell'area della detenzione sociale, bisogna fare una prima distinzione fra:

la parte che è interessata dalla esecuzione della pena e delle misure di sicurezza;

la parte che è interessata dalla custodia cautelare.

Come è noto, infatti, l'area complessiva della detenzione si ripartisce fra condannati e internati in una situazione giuridica definitiva e persone in custodia cautelare (c'è anche un modestissimo numero di soggetti in misura di sicurezza provvisoria) in una proporzione del 55% dei primi e 45% delle seconde. Se noi applichiamo queste percentuali all'area della detenzione sociale (calcolata in circa 38.000 soggetti), abbiamo: circa 21.000 definitivi e circa 17.000 giudicabili.

I problemi per questi due gruppi si presentano diversi. Affrontiamo per primi i problemi dei definitivi. Le riflessioni su questi renderanno più agevole l'esame dei problemi dei giudicabili.

Persone in esecuzione pena o in misura di sicurezza detentiva

Al riguardo, il discorso si può articolare sui seguenti punti.

Primo punto.

E' quello della migliore efficienza del sistema normativo di alternative alla detenzione.

Questa preoccupazione è presente, per i tossicodipendenti, nella proposta di legge già ricordata di Boato, Turco, Ruggeri ed altri, nella quale:

si sostituisce la misura alternativa della sospensione della esecuzione della pena detentiva, di cui all'art. 90 del DPR 309/90, con una ipotesi di affidamento in prova per coloro che hanno commesso i reati in relazione al loro stato di tossicodipendenza e che hanno già svolto e concluso positivamente un programma terapeutico per il superamento della loro condizione: in tal caso è oggi applicabile la sospensione della esecuzione, misura, però, di scarsissima applicazione in quanto manca di un organo di gestione e sul versante dell'aiuto e su quello del controllo;

si inserisce, nell'affidamento in prova in casi particolari di cui all'art. 94 del DPR 309/90, la previsione della competenza alla presa in carico degli stranieri, apolidi e senza fissa dimora, stabilita in capo al servizio sanitario pubblico nel cui territorio si trova la persona;

si aggiunge un nuovo articolo, 94bis del DPR citato, nel quale, per i condannati ad una pena superiore a quella prevista dalle norme indicate (superiore, quindi, a quattro anni) si istituisce una nuova misura di sicurezza alternativa, denominata: programma di reintegrazione sociale nell'ambito del programma terapeutico e riabilitativo.

Per gli immigrati, devono essere superate le incertezze che condizionano molti operatori sulla ammissibilità degli stessi alle misure alternative. E' pacifico, per lo stesso Ministero dell'interno, che emise una circolare in proposito, che, in presenza di una pena in esecuzione, in semilibertà o lavoro all'esterno o nelle misure

alternative dell'affidamento in prova o della detenzione domiciliare, non occorra alcun permesso di soggiorno e vi possa essere, quindi, l'inserimento lavorativo o sociale previsto dalla misura alternativa concessa.

Il problema sorge anche per la espulsione dallo Stato al termine della misura. Dovrebbe essere chiarito che la stessa non deve condizionare la ammissione alla misura alternativa e che la decisione, in seguito, sulla espulsione dallo Stato deve appartenere al magistrato di sorveglianza e che la decisione, in sede giurisdizionale di questo, prevale su ogni decisione amministrativa. Su questi ultimi punti si è intervenuti nella parte seconda del titolo secondo, affrontando il tema della esecuzione dei trattamenti penali diversi dalla esecuzione della pena detentiva.

Per le altre criticità, infine, è da prendere in considerazione la estensione a questo gruppo di una misura come l'affidamento in prova in casi particolari, d'altronde già applicabile agli alcoolisti, con problematiche diverse dai tossicodipendenti e più vicini a questa parte della detenzione sociale. Come già accennato, lo si è fatto con l'art. 59 della presente proposta.

Secondo punto.

E' quello della reale efficienza del sistema organizzativo per scarcerare la detenzione sociale. Come si è visto il sistema normativo, trattato al primo punto, può essere migliorato, ma già quello vigente offre spazi considerevoli.

Proviamo a svolgere la nostra riflessione, a titolo di esempio, per i tossicodipendenti. Per questi, possiamo, anzi, dire che la legge privilegia, rispetto al carcere, la opzione della misura alternativa legata alla attuazione di un programma terapeutico: la legge privilegia, quindi, la sostituzione della risposta propriamente penale, cioè detentiva, con una risposta sociale, cioè con la risposta che cerca di superare il problema sociale della persona. Ciononostante, la concreta applicazione del sistema normativo vigente interessa una percentuale molto bassa dei casi ammissibili. Perché?

La risposta alla domanda va individuata nel sommarsi di due inefficienze:

quella del sistema organizzativo penitenziario nell'area c.d. educativa-pedagogica;

quella dei servizi delle tossicodipendenze operanti in carcere e fuori del carcere.

Si aggiunge, poi, una ulteriore inefficienza, rappresentata dalla scarsa tempestività delle decisioni sulle istanze da parte della magistratura di sorveglianza, intempestività piuttosto generalizzata, salva qualche isola di efficienza. Si aggiunge spesso la qualità delle decisioni dei giudici, quando entrano nella valutazione dei programmi terapeutici, andando al di là del loro ruolo.

La misura di queste inefficienze è espressa dalla entità dell'area della tossicodipendenza che resta in carcere, che può ancora essere utilizzata quale esempio. L'analisi può essere limitata ai detenuti in esecuzione di pena (condannati definitivamente) e ammissibili a misure alternative.

Si è detto che i tossicodipendenti nei carceri italiani sono circa 15.500 (27% della presenza media dei detenuti in un giorno). Dei 15.500, 8.500 dovrebbero essere condannati definitivi, nelle condizioni, cioè, di potere essere ammessi a misure alternative. Alcuni, è vero, non sono in tali condizioni per la entità della pena, che supera i quattro anni, ma la grande maggioranza sarebbe invece ammissibile. Quanti sono gli affidati in prova al servizio sociale dalla detenzione ai sensi art. 94 T.U. 309/90, misura specifica per i tossicodipendenti? Nell'anno 2001, in Italia, sono stati: 837 complessivi, di cui 405 a Nord, 191 al Centro e 241 al Sud: i casi "seguiti" nel corso del 2001, aggiungendo le nuove ammissioni ai casi pendenti a inizio anno, sono stati, invece, 1620 complessivi, di cui: 832 al Nord, 357 al Centro e 431 al Sud.

Conclusione: al di là di tutti i conteggi e della loro opinabilità, l'ammissione alle misure alternative funziona male se delle stesse fruiscono poco più del 10% di coloro che potrebbero fruirne. Non è quindi soddisfatta la indicazione che viene dalla legge, che privilegia, per i tossicodipendenti, una esecuzione della pena con programmi terapeutici-riabilitativi fuori dal carcere. Si può anzi dire che quello che dovrebbe essere un intervento ordinario e sistematico è in concreto un intervento eccezionale.

Ma perché non riceve un impulso adeguato la ammissione alle misure alternative? Perché, si ripete, il sistema funziona male, perché vi sono quelle inefficienze affermate all'inizio.

Manca intanto una presa in carico capillare al momento dell'arresto. Presa in carico che dovrebbe essere il frutto di un approfondito colloquio di primo ingresso da parte del personale penitenziario, che dovrebbe segnalare il caso al SERT interno. La segnalazione del caso avviene, invece, solo per la prosecuzione o l'inizio della disassuefazione metadonica, da avviare spesso a rapida conclusione: e questo solo quando, in qualche modo e non sistematicamente, la esigenza di tali interventi emerge. Dopo di che gli interventi delle strutture sanitarie, piuttosto che del SERT (che ha concluso la disassuefazione con metadone), saranno diretti alla sostituzione del metadone con farmaci per sopire – letteralmente - anziché per affrontare i problemi.

Come procedere allora?

E' indispensabile che le insufficienze organizzative dell'area educativa penitenziaria siano superate attraverso gli interventi sul personale degli istituti di pena che si sono prospettati nel capo III° del titolo III° di questa proposta.

E' pure indispensabile che siano superate le insufficienze organizzative della magistratura di sorveglianza così come previsto dal capo III° del titolo II° di questa proposta.

Ma ciò che è altrettanto indispensabile è che l'apparato organizzativo dei servizi pubblici concernenti le tossicodipendenze raggiunga il livello operativo che corrisponde ai loro compiti: in primo luogo fuori dal carcere e in secondo luogo in carcere. E ovviamente è necessario che tali servizi dispongano delle risorse economiche necessarie per svolgere la loro funzione rispetto ai bisogni reali che devono essere soddisfatti. Oggi: la condizione di incompletezza del personale presso i servizi esterni e presso quelli in carcere è sistematica. E questo, mentre, per il carcere, si è ribadito – come era chiaro fin dal DPR 309/90, comma 3 dell'art. 96 – la competenza esclusiva dei SERT per l'assistenza ai tossicodipendenti. Oggi è sistematica la progressiva riduzione delle risorse economiche dei servizi, così che le prestazioni dirette – ovvero i programmi terapeutici condotti presso le sedi di servizio - diventano sempre più limitate e che le disponibilità per gli inserimenti comunitari vengono progressivamente ridotte anno dopo anno.

Dunque: esistono le condizioni normative per un efficace contenimento della detenzione sociale, ma va costruito il sistema di risorse organizzative in grado di realizzare questo contenimento e di sostituire la risposta carceraria attuale con alternative alla detenzione che forniscano risposte sociali alle criticità per superarle.

Si è affrontato questo aspetto concreto e operativo della scarcerazione della detenzione sociale facendo riferimento, come situazione esemplare, a quella dei tossicodipendenti in carcere. Ma anche per l'immigrazione e per le altre criticità la situazione è simile, le soluzioni corrispondenti.

Le persone in custodia cautelare

Questa parte può essere sviluppata in riferimento alle considerazioni già svolte al numero precedente, soffermandosi essenzialmente sulle diversità di situazioni, interventi e possibilità di quella parte della detenzione sociale in custodia cautelare rispetto a quella parte in posizione giuridica definitiva.

Partiamo dai numeri. Tenendo sempre presente il rapporto fra detenuti – sempre dell'area della detenzione sociale - in esecuzione definitiva, pari al 55%, e detenuti in custodia cautelare, pari al 45%, questi ultimi dovrebbero essere circa 17.000. Un numero, quindi, estremamente importante, che sollecita un intervento anche su questa parte della detenzione sociale.

La prima considerazione da fare è che un'area così rilevante della custodia cautelare in carcere è il segno di un sistema giudiziario, che non si trova in un rapporto soddisfacente con il comma 2 dell'art. 27 della Costituzione, che stabilisce che "l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva". Tanto più questa inadeguatezza rispetto al precetto costituzionale è significativa per l'area della detenzione sociale, nella quale dovrebbe esserci una netta prevalenza di persone con imputazioni di minore importanza. Per queste, dunque, la esecuzione del trattamento detentivo più grave, quello detentivo, è anticipato rispetto alla sentenza, che non è detto sarà quella di condanna. Si tratta di un discorso non secondario, che presuppone però interventi generali sul sistema giudiziario che ci porterebbero troppo lontano.

Verifichiamo, invece, se vi siano normative o situazioni particolari che determinino la rilevante entità della custodia cautelare nella detenzione sociale.

Quanto alla normativa, solo per tossico e alcooldipendenti esistono previsioni specifiche per la custodia cautelare, contenute nell'art. 89 del DPR 309/90. In tale norma, sono contenute, ai commi 1 e 2, affermazioni di principio molto incoraggianti: non può essere disposta la custodia cautelare in carcere nei confronti di persona tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso un programma terapeutico e la custodia cautelare in carcere va revocata nei confronti di chi, nelle stesse condizioni, intenda sottoporsi ad un programma terapeutico. Tali disposizioni si applicano, però, "salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza", eccezione comprensibile, anche se apre alla discrezionalità del giudice nella valutazione di tali esigenze, discrezionalità che può avere gli esiti più diversi. Ma la eccezione più grave è quella contenuta nel comma 4 dello stesso art. 89, per cui la esclusione della custodia cautelare in carcere per tossico e alcooldipendenti non vale quando si procede per uno dei reati indicati dal comma 2, lettera a), numeri da 1 a 6, dell'art. 407 del C.p.p.. Fra i reati indicati, si possono esprimere riserve per i reati, consumati o tentati, di rapina ed estorsione, sia pure aggravate (n. 2), tenendo conto della casistica molto eterogenea di tali reati, e dei reati compresi nel DPR 309/90 (n. 6), sovente contestati nella fase iniziale dei procedimenti con le previsioni più gravi, spesso escluse o ridimensionate nelle decisioni finali. Ciò che

soprattutto non funziona è la obbligatorietà della disciplina, che esclude la possibilità, per il giudice, di consentire la attuazione dei programmi terapeutici.

Concludendo, potrebbe esservi spazio ad una revisione della normativa in materia. Ciò non toglie che difficilmente per questa via si ridurrebbe sensibilmente l'area della detenzione sociale in carcere. Per una parte estremamente rilevante, la custodia cautelare di questa area è frutto di una scelta dell'autorità giudiziaria procedente, dovuta alla mancanza di alternative rassicuranti. E, quindi, spesso comprensibile. Ma il problema si sposta sul punto se tale inadeguatezza o mancanza di prospettive possa essere evitata: se cioè si possano offrire o meno alternative soddisfacenti alla scelta detentiva.

Ci si può soffermare su alcune questioni, che riguardano questo tema.

La prima concerne soprattutto l'area della immigrazione, ma anche quella dei senza fissa dimora, ivi compresi i c.d. nomadi. Si tratta del problema della identificazione. In molti casi non si è affatto sicuri, e spesso ragionevolmente, della autenticità delle generalità indicate dall'imputato. Senonché, esiste già da anni un sistema generale di identificazione dattiloscopica, che viene fatto funzionare eccezionalmente, mentre vi sono tutte le condizioni perché sia messo a regime in via ordinaria e generale. Anche la conformazione delle modalità di rilevazione delle impronte da parte dei vari organismi (carceri e uffici di polizia) dovrebbe essere da tempo operativa.

E' chiaro che il problema della incertezza sulla identificazione ha, sullo sfondo, un altro e più grave problema: un domicilio e l'affidabilità di tale domicilio e delle risorse per viverci. Si ritorna, qui, alla ricerca di risposte sociali, sulle quali si deve ripetere quanto già detto. Primo: che vi sono iniziative di accoglienza e solidarietà: andrebbero sostenute e integrate, ma ci sono. Secondo: che le stesse o le altre che sarebbero necessarie sono oggi condannate a navigare a vista in una situazione di irregolarità che si comunica da chi riceve assistenza a chi la fornisce. Terzo: che la rete parentale e amicale è in molti casi esistente e di essa va soltanto verificata la affidabilità.

Esistono risposte sociali, spesso da integrare, cui dare risorse e garanzie: ma è pregiudiziale l'abbandono della scelta del rifiuto e della espulsione e la adozione della scelta opposta. Se si procedesse in tal senso, molta parte della immigrazione in detenzione sociale potrebbe non arrivare o non restare in carcere. Si tenga conto della circostanza che si espiano in custodia cautelare in carcere condanne da 6 mesi a 1 anno, relative a lievi reati contro il patrimonio o allo spaccio di stupefacenti e che, restando in custodia cautelare, non si può neppure battere la strada della esecuzione penale in misura alternativa, che potrebbe offrire, attraverso le misure alternative, una occasione di inclusione.

Per i tossicodipendenti e alcooldipendenti in custodia cautelare si ripropone una questione già esaminata per i condannati e internati definitivi: la povertà organizzativa dell'area educativa penitenziaria e dei servizi pubblici all'interno e all'esterno del carcere. Si rimanda a quanto già detto nelle pagine precedenti.

Si è parlato sinora di custodia cautelare in carcere. La casistica della detenzione sociale potrebbe, per vero, trovare alternative al carcere nelle misure cautelari diverse, prima fra tutte quella degli arresti domiciliari presso la propria abitazione o in altro luogo di privata dimora o in luogo di cura e assistenza. Accenniamo solo al problema. Anche qui la qualità delle risposte e occasioni esterne potrebbe incrementare risposte diverse e ridurre la detenzione sociale in carcere, ma il problema resta sempre quello dell'arricchimento sul piano sociale della qualità di queste occasioni e risposte.

3. Dall'intervento penale all'intervento sociale: un percorso per la detenzione sociale

Si sviluppa qui il terzo dei tre punti indicati all'inizio di questa riflessione.

Il discorso può essere sintetico e riprende quello che più analiticamente si è condotto in precedenza.

L'area, estesa e in costante crescita, della detenzione sociale è il frutto di un processo che è stato sintetizzato con la espressione: dallo stato sociale allo stato penale. Occorre compiere il percorso inverso e tornare dallo stato penale a quello sociale. Il che vuol dire – per quanto detto e ripetuto, è abbastanza chiaro – che la società, attraverso i suoi organismi responsabili, deve recuperare le proprie funzioni e dare alle situazioni critiche che sono state spostate verso la risposta indifferenziata della discarica carceraria, le risposte sociali reali in grado di analizzare le criticità, affrontare le stesse e, in quanto possibile, superarle e risolverle. Tanto più le risposte sociali proprie sono efficaci, tanto più le risposte penali improprie potranno essere abbandonate e rimosse.

Lo si è accennato per uno dei gruppi della detenzione sociale: i tossicodipendenti. Il sistema dei servizi pubblici è incompleto, reso via via più impotente dalla riduzione delle risorse organizzative ed economiche sulle quali potere contare. Senza quelle risorse, i programmi terapeutici diventano evanescenti o non sono possibili e, in tale situazione, quei programmi non possono produrre inserimento sociale e, ove sia possibile e utile, inserimento lavorativo. Questo comporta impegno, non solo economico, ma anche economico, che è indispensabile recuperare. Certo, ci saranno risorse economiche da mobilitare. Ma non si dovrà ignorare che il costo di un detenuto in carcere è almeno cinque volte superiore a quello della sua presenza in una comunità e che il costo dell'apparato delle misure alternative è incomparabilmente inferiore a quello della esecuzione della pena in carcere. Gli ultimi dati, segnalati anni fa e probabilmente da rivedere oggi con un modesto rialzo, davano la spesa per le misure alternative al 2% dell'intera spesa penitenziaria. E questo è il discorso economico, mentre sopra si è fatto il discorso della adeguatezza e qualità dell'intervento in misura alternativa, il cui senso è: rimuovere il carro dell'intervento dell'area sociale dal binario morto del carcere, e riportarlo sulla linea propria e costruttiva che si è sopra indicata.

Anche per la immigrazione questo è possibile e lo si accennerà poi attraverso i progetti da realizzare. Certo, occorrerà cambiare il segno della politica sociale attuale, che ha il suo simbolo e il suo strumento nella espulsione, spesso risposta immediata e prospettiva finale. Dalla ignoranza alla consapevolezza e presa d'atto delle dinamiche reali, dal rifiuto al patto di inserimento, dalla esclusione alla inclusione. L'immigrazione non appartiene al ministero dell'interno (strano paradosso verbale), ma agli organismi che rappresentano la società e che devono contribuire a costruirla quotidianamente.

Ed è così anche per le altre criticità. I "dispersi" nella società, come i malati psichici e come i barboni, non si disperdono, ma sono dispersi, sono dimenticati. Si tratta di non cancellarli dalla memoria, ma di ricordarsene. C'è un'idea romantica sulla loro voglia di libertà e di solitudine, che ignora i risvolti di sofferenza e di disperazione.

Alla fine, va ripetuto che questi interventi devono iscriversi in un intervento generale. Gli stessi sono i sintomi di disagi più ampi di ambienti urbani trascurati, senza una gestione consapevole, consegnati piuttosto a caos disordinati di crescita (le periferie) o di abbandono (i vecchi centri urbani), che a dinamiche seguite e governate. Affrontare le criticità può essere la via per trovare le radici più ampie del disagio e intervenire anche su queste: o abbiamo dimenticato le politiche di sicurezza sociale?

L'inversione di marcia è possibile?

Dunque: un'altra strada da battere: abbandonare il penale e recuperare il sociale. Per avviarsi su questa strada bisogna analizzare i punti critici della strada opposta che ci ha portato fin qui, liberarci dal dogmatismo che la domina, dalla irreversibilità del processo che è stato imposto.

A. Partiamo dall'ultimo punto indicato: la irreversibilità del processo.

E' facile osservare che non è stato sempre così. Si è seguita anche un'altra strada, una strada che era caratterizzata dal contenimento della detenzione sociale. E questa strada ha avuto protagonisti razionali e consapevoli nei paesi del nord-Europa, ma anche nel Regno unito e anche negli USA. Era stata operata una scelta e la scelta era stata per il percorso sociale.

Si è cambiato perché quella politica era costosa? Se quella è stata la ragione, era sbagliata. Il costo della politica opposta sta assumendo dimensioni di gran lunga superiori e di fatto incontrollabili. Si è cambiato perché quella politica era inefficace? In che misura era esatta quella valutazione di inefficacia, che riteneva i fenomeni di recidiva nel reato indifferenti al trattamento, detentivo o alternativo alla detenzione, riservato agli autori di reato? Ci sono risposte attuali che fanno pensare altrimenti. Si è parlato in precedenza di una ricerca recente sulla recidiva di chi ha fruito di misura alternativa, che ne segnala la convenienza, ma comincia ad essere una convinzione che si fa strada che il carcere non serve, mentre la misura alternativa può servire.

Sembra, per vero, che la strada verso il penale sia nata e si sia rafforzata per rilevazioni sempre più stringenti sulla identificazione fra aria della criminalità – in buona parte della criminalità di strada e di quella indotta dalle politiche proibizioniste rigide sugli stupefacenti – e area della precarietà sociale. Non c'è stato uno sforzo per dare risposte sociali a quella precarietà: lo sforzo è stato quello di coprirli in modo sempre più largo con lo strumento penale (nel periodo di età pertinente ci sono, negli USA, più neri negli istituti di pena che negli istituti scolastici). In sostanza, non si tollera più un tasso di trasgressione che si considerava in passato fisiologico in una società aperta e frammentata quale la nostra e si intende ridurlo a zero.

Questo punire un'area sociale ha ancora qualcosa a che fare con il diritto penale che si conosce? Nell'usare lo strumento penale come strumento sociale il primo non perde le sue connotazioni di fondo?

Alla fine del percorso dallo stato sociale allo stato penale, si mette in crisi lo strumento della pena come lo abbiamo conosciuto. Si deve pagare questo prezzo o non si deve prendere atto che siamo finiti in un vicolo cieco, che è tempo di abbandonare?

La via del “grande internamento”, come è stato chiamato, rievocando il passato, non è irreversibile e si diffonde la certezza che è pericolosa.

B. Queste posizioni non hanno alle spalle un discorso scientifico, ma solo una scelta politica che non segue la via della riduzione delle disarmonie sociali e della ricerca della concordia sociale, ma solo quella della forza, capace soltanto di spezzare la società e di chiuderne un troncone in carcere.

Cogliamo la preoccupazione degli esperti in materia che, già con la formula del passaggio dallo stato sociale allo stato penale, hanno preso nettamente una distanza critica da questa politica, individuando nella stessa la liquidazione a un tempo del sistema penale e di quello sociale e dei principi rispettivi degli stessi.

E' interessante vedere che un approfondimento in termini razionali di questa scelta rivela una profonda incoerenza interna della stessa: ci si riferisce ad un recente lavoro di Donald Garland (*La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, Il Saggiatore, Milano 2004), le cui linee di fondo sono esposte in un intervento di A.Ceretti e A.Casella, in *Dignitas*, n. 5/2004, pg. 6 e seguenti. Vi si legge (pg. 11): “Questi orientamenti criminologici, che normalizzano gli autori di reato - interpretati ora come soggetti razionali e opportunisti, non molto diversi, in ultima analisi, dalle loro vittime – convivono con altre letture che si alimentano più che di analisi scientifiche, di immagini, di archetipi, di angosce che amplificano i messaggi ansiogeni dei media, i quali, a loro volta, presentano i criminali come soggetti antisociali, pericolosi, estranei e minacciosi, in genere appartenenti a gruppi razziali e culturali diversi da noi. Più che di persone reali, si tratta di proiezioni immaginarie che assommano su di loro i rischi e i pericoli dai quali si fa derivare quel senso d'angoscia e di impotenza che produce una domanda inesauribile di ordine e di risposte forti da parte della autorità statale. L'unica risposta che ha senso dare a questi superpredatori e plurirecidivi, maschi, giovani, appartenenti a minoranze razziali e culturali, provenienti dal sottoproletariato criminale, dalle sottoculture tossicomane, da famiglie problematiche, è di neutralizzarli non appena delinquono – o ancor prima, se possibile – togliendoli dalla circolazione e lasciando loro ben scarse possibilità di far valere diritti e aspettative di rispetto morale. Nel panorama odierno, ritroviamo, quindi, una criminologia del sé, che assume gli autori di reato come soggetti normali e razionali; e una criminologia dell'altro, dell'estraneo pericoloso.”

Questa lunga citazione consente di dire che la scelta politica che ha dilatato l'universo carcerario, non solo manca di autorità scientifica, ma manca anche di un fondamento razionale, perché raccoglie suggestioni diverse ed incoerenti: anzi, opposte fra loro.

C. La scelta politica che si critica è condizionata dalla domanda di sicurezza che pervade la società contemporanea. E' stato anche osservato che tale domanda è sorta mentre gli indici della criminalità erano in diminuzione o, al più, stabili. Ora, a prescindere dal valore di tali indici, che si incrementano per l'incrementarsi della penalizzazione e dell'intervento di polizia, la cosa paradossale è che la domanda di sicurezza si alimenta (come la lunga citazione sub b) sottolinea) da una condizione di paura, che è, a sua volta, il prodotto della riduzione delle protezioni e degli ammortizzatori che lo stato sociale aveva introdotto. Dalla sicurezza sociale, fondamento delle politiche delle democrazie avanzate fino a pochi anni fa, si è amputato il termine sociale e il sostantivo sicurezza ha cambiato radicalmente senso. Se si vuole, la vicenda linguistica evidenzia la modalità della operazione: la semplificazione. La sicurezza sociale era il segno di uno stato che si sentiva responsabile di tutti i suoi componenti, convinto che la riduzione del disagio e delle aree di criticità era un progresso per tutti, che giovava a tutti. Ma la sicurezza sociale sapeva di dovere rispondere alla complessità sociale e se ne faceva carico. Rispondere alla complessità non è semplice. Rifiutarla, non affrontarla, recintarne, prima, e amputarne, poi, gli aspetti critici, tutto questo è semplice, ma comporta inevitabilmente l'abbandono della responsabilità di chi dovrebbe essere la guida di una comunità. La reclusione delle situazioni critiche è la risposta.

Ancora nel testo di *Dignitas* citato sopra (pg. 16), da David Garland: “Le nuove forme di controllo della criminalità implicano costi sociali difficilmente sopportabili: inasprimento delle divisioni sociali e razziali; consolidamento dei processi criminogenetici; perdita di credibilità della autorità penale; crescita della intolleranza e dell'autoritarismo, accentuazione della pressione penale sulle minoranze, configurando una sorta di nuova segregazione razziale.” Se la descrizione tiene presente la situazione degli USA, non è meno pertinente per la realtà europea e italiana. Gli steccati e la segregazione di coloro che compongono la detenzione sociale sono il risultato della situazione che abbiamo analizzato.

D. Ostinatamente si deve affermare che questo processo di ricarcerazione, che invade il mondo sviluppato, non è irreversibile e si deve ripetere che tale processo sta mostrando le sue crepe. Ancora una citazione dal testo di *Dignitas*: è la conclusione dello stesso: gli sviluppi delle politiche criminali odierne “non sono deterministicamente dati: i grandi processi di carcerizzazione e le pratiche del controllo penale diffuso, nelle

forme che hanno visto gli Stati Uniti e il Regno Unito far da battistrada nel mondo sviluppato, non sono inevitabili. Un altro futuro è possibile”.

Si è cercato, appunto, di indicare le linee concrete del recupero delle risposte sociali che sciolgano i lacci in cui è stata avviluppata la detenzione sociale. Depenalizzare nella misura possibile, scarcerare usando tutte le alternative alla detenzione che il nostro sistema già conosce e integrandole, ridare consapevolezza, risorse efficaci alle risposte sociali che sono mancate e che, invece, non devono mancare. Le pagine che seguono illustrano il capo II° e il Capo III° del titolo IV° di questa proposta, dedicato al reinserimento sociale. Si indicano gli interventi possibili a favore di gruppi di reclusi, compresi nella detenzione sociale, per i quali, anziché perpetuare la esclusione carceraria, si attivino pratiche di inclusione sociale.

C. Gli strumenti dell'articolato per la scarcerazione della detenzione sociale: i capi II e III del titolo IV

Il discorso svolto nelle pagine precedenti tende alla riduzione dell'area della detenzione sociale attraverso interventi di riduzione dell'area della penalità e di aumento dell'area della scarcerazione della stessa.

Per la riduzione dell'area della carcerazione, si è parlato in particolare di allargamento delle misure alternative, sia attraverso ritocchi normativi, sia attraverso il raggiungimento della reale efficacia del sistema operativo di ammissione alle stesse.

In tale quadro vanno esaminati i capi II°, articoli da 161 a 165, e III°, articoli da 166 a 170, del titolo IV°, dedicati agli interventi collettivi relativi a gruppi di detenuti appartenenti alla detenzione sociale. Tali interventi collettivi dovrebbero rappresentare strumenti di intervento più incisivo per ridurre l'area della detenzione sociale attraverso, ancora, gli strumenti delle misure alternative e del lavoro all'esterno. Questo potrebbe essere conseguito o con misure alternative esterne al carcere o, se ciò non sia possibile e debba permanere lo stato detentivo, mediante la utilizzazione di una nuova rete di sedi detentive locali a custodia attenuata, analoga, ma con rilevanti diversità, rispetto a quella delle cessate case mandamentali, attraverso il ricorso alla semilibertà e al lavoro all'esterno: accrescendo, quindi, l'area penitenziaria esterna e riducendo complementariamente quella dell'area detentiva degli istituti penitenziari ordinari, affiancando anche agli stessi gli istituti territoriali ora detti.

Tali interventi, ovviamente, non potranno nascere per la semplice previsione normativa che si opera con questa proposta. Richiederanno un profondo coinvolgimento degli enti pubblici territoriali e di tutti quegli organismi del privato sociale, già oggi coinvolti e disponibili ad interventi che valgono a ridurre l'area della detenzione sociale: pensiamo alle comunità terapeutiche, sia diurne che residenziali, ed anche a tutti quegli enti che, pur nelle pieghe della legislazione espulsiva attuale, riescono a offrire servizi ed accoglienza nell'ambito della immigrazione. E' pacifico che tutto ciò non è facile e presuppone un cambio di politica e una nuova disponibilità di risorse per gli enti pubblici territoriali: ma è appunto quello che si è chiamato il recupero della politica della sicurezza sociale e l'abbandono di quella meramente securitaria, che, sino ad oggi, ha prodotto la crescita della detenzione sociale. E' indubbio che si tratta di un processo non facile, ma si è cercato di dimostrare ai numeri precedenti che si tratta di un processo necessario: si è anche cercato di dimostrare che questo processo è possibile perché quello opposto di mera sicurezza dimostra sempre più chiaramente i propri limiti.

I capi II° e III° sono dedicati, appunto, agli interventi collettivi relativi a gruppi di persone in condizioni particolari. Indichiamone le linee principali.

Il capo II, come si è detto contiene gli artt. da 161 a 165.

L'art. 161 individua le persone cui i progetti collettivi devono essere destinati. Le persone in questione sono quelle che appartengono ai grandi gruppi che compongono la detenzione sociale: tossicodipendenti, immigrati, soggetti in altre situazioni di criticità.

Artt. 162 e 163. Gli interventi devono essere definiti attraverso progetti concreti, la cui finalizzazione è, in primo luogo, quella di impegnare in programmi riabilitativi o nel lavoro e di rimuovere comunque le cause del disagio sociale e della mancata integrazione sociale delle persone interessate. Può essere presente anche una seconda finalità: quella di realizzare, attraverso la attuazione dei progetti, iniziative di pubblica utilità. Ciò dovrebbe consentire una più agevole disponibilità di risorse per la attuazione dei progetti.

In questo quadro della finalizzazione dei progetti alla utilità pubblica si inseriscono anche quelli di c.d. reintegrazione sociale - ispirati ad una passata proposta di nuova misura alternativa alla detenzione con

particolari caratteristiche, prevista da varie proposte di legge, avanzate in precedenti legislature - nei quali lo svolgimento del lavoro da parte dei condannati funziona anche come compensazione per il danno sociale prodotto dal reato. In tali casi, pur non creandosi un rapporto di lavoro, si garantisce, comunque, il rispetto dei diritti essenziali degli interessati e non si deve comunque dimenticare la prima finalizzazione dei progetti: che è quella di operare per la rimozione della situazione di criticità sociale della persona. Si è ritenuto che, per gli ammessi ai programmi di reintegrazione sociale, che non vengono remunerati, la riduzione pena per liberazione anticipata possa essere elevata rispetto alla misura ordinaria: sessanta giorni invece di quarantacinque. Questo riprende, pur se in misura limitata, il contenuto della proposta per una nuova misura alternativa (denominata, appunto, programma di reintegrazione sociale), ricordata qui sopra.

L'art. 163 è dedicato specificamente alle misure e condizioni giuridiche per la partecipazione ai progetti. Si mette in evidenza che, per coloro che svolgeranno i programmi di reintegrazione sociale, di cui si è parlato qui sopra, senza remunerazione, è prevista la misura più elevata della liberazione anticipata: 90 giorni per ciascun semestre di pena scontata in costanza di attuazione di tali programmi. Va rilevato che nei progetti legislativi per la introduzione dei programmi di reintegrazione sociale, era previsto che un giorno di esecuzione pena con attuazione del programma di reintegrazione sociale equivaleva a due giorni di pena espiata. Con la riduzione pena portata a 90 giorni a semestre e 180 all'anno, il risultato è lo stesso, anche se, in luogo dell'automatismo dei progetti legislativi (1 giorno in programma eguale a 2 giorni di pena espiata), l'organo della magistratura di sorveglianza che decide sulla concessione della liberazione anticipata conserva un potere di valutazione e decisione.

Art. 164. I progetti devono indicare alcuni punti essenziali: la previsione delle modalità organizzative, in quanto le persone interessate non possono essere abbandonate a se stesse, ma gestite da adeguati operatori-quadri; la previsione del rispetto dei diritti essenziali; la previsione dei rapporti fra operatori dei progetti e operatori delle strutture penitenziarie; la previsione delle risorse finanziarie utilizzabili.

Art. 165. Proponenti e protagonisti dei progetti sono gli enti pubblici territoriali e, fondamentalmente: la Regione quale ente di progettazione e di programmazione, e gli altri enti territoriali, quali organi talvolta anche di proposta, ma sempre di gestione. Particolarmente nel settore delle dipendenze, i SERT saranno organi di proposta e di gestione, affiancati dal privato sociale, che può proporre e gestire, come fanno le comunità terapeutiche.

Occorre soffermarsi qui sul ruolo centrale della regione. E' un ruolo di ordine, ancora prima che di coordinamento, che deve tenere presente anche il ruolo di progettazione relativo alle case territoriali di reinserimento sociale, di cui all'art. 114 della presente proposta, che saranno la sede di riferimento per la concreta attuazione dei progetti. Occorre una struttura regionale ad hoc, quale che sia la forma più o meno rilevante che la stessa assume.

Non si identifica, ma deve essere parte di tale struttura un servizio regionale per i progetti: un servizio di promozione, consulenza, assistenza alla preparazione e presentazione dei progetti.

La consulenza riguarda anche le risorse finanziarie cui devono fare riferimento i singoli progetti e che il servizio regionale dovrebbe avere più chiaro dei singoli enti o organismi che intendono realizzarli. Parte di tali fondi sono rappresentati dalle risorse regionali relative a programmi per la difesa e il miglioramento dell'ambiente, della vivibilità urbana e della sicurezza sociale in ordine alle situazioni collettive di degrado e di disagio individuale, programmi che coinvolgono vari assessorati.

Per la realizzazione dei progetti può essere previsto il ricorso ai fondi disponibili presso la Comunità europea e devono essere tenuti presenti anche quelli della Cassa ammende presso il dipartimento della amministrazione penitenziaria. Si terranno anche presenti le possibilità di recuperare la normativa sui lavori socialmente utili. Per alcuni dei gruppi della detenzione sociale, si farà anche riferimento alle risorse specifiche: ad esempio, per i tossicodipendenti, il Fondo nazionale per la lotta alla droga previsto dall'art. 127 del DPR 309/90.

Il capo III comprende gli artt. da 166 a 170.

All'art. 166 si indicano le finalizzazioni dei progetti, rivolti, per un verso, alla rimozione delle difficoltà sociali dei partecipati, ma anche, per altro verso, allo svolgimento di attività di pubblica utilità.

Sotto questo secondo profilo, come già accennato, le materie in cui i progetti possono essere utilizzati sono le più diverse: vengono segnalati, in particolare, progetti ambientali, quali la tenuta e il riordino delle zone boschive e di quelle abbandonate, nonché la pulizia e la sistemazione dei corsi d'acqua (attività rilevanti per la prevenzione di incendi e alluvioni), e quelli per la migliore utilizzazione di aree urbane di uso pubblico o in condizioni di abbandono.

E' ovvio che ci sarà una diversificazione dei progetti a seconda dei gruppi della detenzione sociale cui sono destinati. Di ciò si occupano gli articoli successivi. Questi fanno riferimento al concetto di comunità diurna nel senso che i fruitori dei progetti restano insieme durante la giornata di impegno e di lavoro ed hanno, quindi, bisogno di operatori che, oltre ad organizzarne e seguirne l'attività, si interessino della loro aggregazione e delle loro prospettive di inserimento esterno durante la restante esecuzione della pena o alla conclusione della stessa.

All'art. 167 si fa riferimento ai progetti per tossicodipendenti e per alcolodipendenti. Qui esiste già un ventaglio di esperienze ed indicazioni operative, ma i progetti di cui qui si parla possono fare proprie e sostenere tali esperienze o integrarle, mobilitando risorse di impegno e di lavoro su programmi terapeutici che ne sono privi. Si pensi a quei programmi attuati dai SERT limitati a controlli urinari e a sporadici contatti con il servizio, che possono essere potenziati con un impegno di lavoro e un più intenso contatto con gli operatori.

All'art. 168 ci si interessa dei progetti riservati alle persone in situazioni di disagio psicofisico o sociale. Saranno particolarmente impegnati i servizi sociosanitari pubblici, ma in questo campo saranno anche attive le iniziative di accoglienza, già esistenti, del privato sociale.

L'art. 169 è dedicato ai progetti relativi all'area della immigrazione detenuta. Qui saranno particolarmente utili progetti di lavoro di utilità sociale, di cui si è già parlato all'art. 166. Si è previsto che, in tali casi, al termine della esecuzione della pena, i buoni risultati conseguiti nel corso della esecuzione sul piano del lavoro, devono favorire il rilascio del permesso di soggiorno: definitivo, se sia già possibile un inserimento lavorativo, o sperimentale, per almeno sei mesi, se questo si debba ancora concretare.

Una parte significativa cui è dedicato il capo III° è quella della rete detentiva che può essere utilizzata per la realizzazione dei progetti, quando si ricorre alla semilibertà o al lavoro all'esterno: cosa che accadrà sovente, per coloro ai quali la integrazione sociale deve anche procurare un domicilio.

L'art. 170 parte dalla indicazione che la realizzazione dei progetti deve comportare la riduzione dell'area della detenzione sociale negli istituti ordinari. Lo stesso articolo si riferisce allo strumento delle case territoriali di reinserimento sociale, indicate all'art. 114 della presente proposta.

Su questo punto, accadrà sovente che i concreti operatori del progetto appartengano al privato sociale e, in particolare, alla cooperazione sociale. Sia che i progetti siano proposti e seguiti dagli enti pubblici, sia che siano proposti dagli stessi organismi privati, gli operatori concreti, anche nei primi casi, attraverso apposite convenzioni, apparterranno spesso a questi ultimi. Gli operatori realizzeranno all'esterno degli istituti una comunità diurna, mantenendo, quindi, l'unità del gruppo che fruisce del progetto: anche se il programma di trattamento potrà prevedere momenti di collegamento con l'ambiente familiare e sociale: dipenderà dai programmi di trattamento che vengono attivati.

Sempre lo stesso articolo prevede che agli operatori del progetto, attraverso appositi atti convenzionali, possa essere anche affidata la gestione del periodo detentivo. Questo può essere un sistema utilizzabile, in particolare, per le comunità terapeutiche. Va sottolineato che, in tale caso, sono gli operatori del progetto che svolgono le funzioni degli operatori penitenziari e, come tali, adempiono direttamente le funzioni di controllo, situazione da non confondersi con quella degli arresti o della detenzione domiciliari, nella quale sono gli organi di polizia ad operare il controllo.

Queste sono le linee essenziali dei due capi esaminati. Si rinvia alla lettura dell'articolato per le previsioni più specifiche.

PARTE QUINTA. Relazione al Titolo V: Disposizioni transitorie e finali

A. L'impiego delle risorse. Necessità e disponibilità

Si parte dal riferimento alle regole penitenziarie europee, enunciate il 5/11/2004 dal Comitato europeo per i problemi penali del Consiglio d'Europa. La regola n. 4 della Parte prima, dedicata ai principi fondamentali, dispone: "Quando si decide di privare una persona della propria libertà, la mancanza di risorse non giustifica condizioni del carcere che violino i diritti umani riconosciuti da queste regole".

L'art. 171 di questa proposta è ispirato al principio che si è sopra riportato (in libera traduzione dal testo inglese). Si riporta il testo della norma della nostra proposta: "Art. 171. (Principio della non elusione del rispetto della legge per difetto di risorse). 1. La mancanza di risorse economiche non giustifica la violazione dei diritti dei detenuti e degli internati in materia di condizioni di vita, di cura della salute, di svolgimento di una vita attiva e di finalizzazione della stessa alla risocializzazione, così come riconosciuti dalla presente legge". Ciò che è stato enunciato nella proposta di legge che precede è, da un lato, lo sviluppo sul piano della legge ordinaria, dei principi costituzionali nella nostra materia, costantemente richiamati, e, dall'altro lato, il completamento della legge ordinaria esistente. Il rispetto del diritto alla salute per i reclusi, il rispetto del diritto ad una vita attiva ed igienica, il rispetto del diritto al trattamento penitenziario e alla disponibilità degli elementi di questo, tutto ciò non è altro che lo sviluppo di indicazioni costituzionali già presenti nell'Ordinamento penitenziario. E lo stesso dicasi per l'apparato organizzativo delle strutture penitenziarie, indispensabile perché i diritti precedenti siano effettivamente rispettati. Questo rispetto discende dalla Costituzione e dalla legge ordinaria e la presente proposta esplicita, definisce, precisa le modalità con cui quel doveroso rispetto diventa effettivo.

Allora. Il discorso è semplice: ciò che è doveroso per la Costituzione e la legge deve trovare le risorse necessarie. Difendere il mancato rispetto della legge, assumendo che mancano le risorse per realizzarlo, non può essere consentito. Le risorse devono essere trovate. Non dobbiamo trascurare che il sistema penitenziario ha la responsabilità delle persone che gli sono state affidate, della loro vita, della loro salute, della loro rieducazione. Il mancato rispetto di questi beni individuali va addebitato ai responsabili del sistema, che devono reclamare tutto quanto necessario per evitare le loro eventuali omissioni e le responsabilità conseguenti.

Ma ciò che deve essere aggiunto a questo principio è che le risorse ci sono. E' pacifico che questa proposta legislativa non si attua a costo zero, ma va chiarito che le risorse per pagarne il costo ci sono e sono quelle già indicate e mobilitate per realizzare linee di intervento opposte ed estremamente più costose.

E' pacifico che il costo di una politica di espansione della carcerazione è enormemente maggiore di quello della politica opposta, che qui si sostiene. Come si è accennato, il costo delle misure alternative era indicato, qualche anno fa, nella misura del 2% del costo complessivo del sistema penitenziario. E gli ultimi rilievi statistici danno allo stesso livello numerico esecuzioni della pena in carcere e esecuzioni della pena in misura alternativa. E' vero che il carcere assolve anche il compito della detenzione cautelare, ma anche qui esiste una risposta non carceraria – gli arresti domiciliare – cui si potrebbe dare maggiore consistenza per la parte che riguarda la detenzione sociale e che, al solito, è largamente maggioritaria nel numero dei sottoposti a custodia cautelare. E' vero anche che i centri di servizio sociale sono stati potenziati ed hanno più operatori, ma va notato che il numero delle persone assunte negli anni recenti presso i centri di servizio sociale è largamente inferiore a quello assunto sul versante della detenzione: se c'è stato un aumento di spesa sul versante dell'area penitenziaria esterna, l'aumento, sul versante di quella interna, è stato largamente maggiore. Così che, percentualmente, non si va molto lontani da quel 2%, calcolato qualche anno fa, della spesa del sistema delle misure alternative rispetto a quello del carcere.

Ora, le prospettive degli attuali responsabili della politica penitenziaria sono nel senso di un grande piano di aumento e rinnovamento delle strutture edilizie. Si noti che, negli anni più recenti, ogni nuova apertura di istituto penitenziario è stata accompagnata dalla affannosa ricerca del personale per gestirlo e, sovente, è stata possibile solo attraverso nuove assunzioni. Aprire nuove carceri significa dilatare ancora il numero del personale, particolarmente della polizia penitenziaria, già a livelli numerici elevati. Le spese per questi due aspetti – nuove strutture edilizie più nuovo personale – si sommano. Si tratta di una politica di alti costi.

Ma perché questa politica? Perché si vuole secondare la direttrice di crescita della detenzione sociale e, quindi, la dimensione dell'area detentiva. La politica in materia di immigrazione è su questa linea e, d'altronde, percentualmente, il numero dell'area della detenzione degli immigrati in carcere è in costante crescita. Ma si profila, su una linea ancora più esasperata, la politica in materia di contrasto alla tossicodipendenza attraverso un progetto di legge in discussione, il progetto Fini, che recupera - parrebbe non in conformità alla Costituzione – la punizione dell'uso di stupefacenti contro l'esito abrogativo

referendario del 1993. Siccome si parla qui di necessità di risorse economiche e di costi, ripetiamo il concetto già enunciato: si tratta di una politica di alti costi. E, si può aggiungere, di una politica di alti costi, che segue una dinamica a spirale, di cui non si individua il limite finale. Notizie di stampa riferiscono che nello stato della California, per attuare politiche penali analoghe, nel corso di un anno, sono state aperte una scuola e quattordici carceri. E' facile la notazione che la dinamica di questa spirale abbatte la spesa sociale per esaltare quella penale, proprio nell'aspetto carcerario.

L'abbandono di questa politica e la scelta di una politica opposta, l'arresto della politica di ricarcerazione, la stabilizzazione al ribasso dell'area carceraria, l'aumento dell'area delle misure alternative, determina un circolo virtuoso della spesa penitenziaria ed anche la conseguente possibilità di rilanciare la spesa sociale in un percorso che riporta "dal penale al sociale".

Questo significa che le risorse già programmate (per la politica contraria) per l'aumento e il rinnovamento degli istituti penitenziari, nonché quelle conseguenti e connesse per l'aumento del personale, particolarmente di sicurezza, possono essere impiegate per sostenere i costi che questa proposta indubbiamente presenta. E impiegate con notevolissime economie rispetto a quelle programmate per il percorso contrario.

Dunque: la economia del sistema penitenziario che si propone – e che deriva anche da altri interventi legislativi che si sono ricordati a più riprese – passa attraverso:

la diminuzione della penalità;

la diminuzione, nell'ambito della penalità, dell'area della carcerazione, anche con un largo ricorso alla esecuzione penale esterna attraverso le misure alternative alla detenzione.

Alla conclusione di queste considerazioni, si possono ripetere i due dati fondamentali.

Il primo: la gestione della esecuzione penale in misura alternativa è straordinariamente più economica di quella in carcere.

Il secondo: nella prospettiva tracciata nella presente proposta, si realizza anche un contenimento della stessa spesa del carcere: in primo luogo perché la riduzione dell'area della penalità (che deve derivare dagli altri interventi legislativi, di cui si è parlato nella premessa generale e nell'ultima parte della relazione al titolo IV), nonché l'ampliamento delle misure alternative devono comportare una riduzione della popolazione detenuta, che si deve riallineare ai valori della capienza effettiva degli istituti; e, ancora, l'aumento di vari ruoli diversi da quelli della Polizia penitenziaria è, tutto sommato, piuttosto contenuto rispetto a quello progressivo che si realizzerebbe per la stessa Polizia penitenziaria: di questo aumento si potrebbe verosimilmente fare a meno in quanto l'apporto degli altri ruoli e la liberazione degli agenti di polizia da funzioni ricoperte per assenza del personale specifico corrispondente, lo renderebbe superfluo.

L'art. 172 della proposta riassume attraverso disposizioni normative la direttrice di intervento che si è sopra illustrata.

B. Definizione e copertura degli organici

L'art. 173 è dedicato alle modalità di definizione e copertura degli organici.

Il dipartimento della amministrazione penitenziaria procede a tale definizione, applicando le indicazioni contenute nei vari articoli della proposta, che vengono puntualmente richiamati nel citato art. 173. Tale definizione deve avvenire in tempi brevi, raccogliendo le proposte dei provveditorati regionali, formulate attraverso la consultazione delle direzioni di istituti e centri.

La copertura dei nuovi organici deve essere effettuata dai provveditorati regionali, che assumono un ruolo centrale in questa riorganizzazione della amministrazione, anche se le linee degli interventi sono sempre date dal dipartimento, osservate, ovviamente, le disposizioni di questa legge.

L'art. 174 prevede alcune procedure urgenti di assunzioni, sempre in sede regionale, sempre a cura dei provveditorati, ma sempre in base alle indicazioni del dipartimento. Tali assunzioni urgenti concernono quei ruoli per i quali un primo potenziamento è indispensabile nei tempi più brevi.

L'art. 175 prevede l'assunzione con apposita convenzione del personale che deve assumere i particolari compiti che la norma indica, facendo riferimento ad altra norma di questa proposta: si tratta del personale che deve organizzare quel sistema di lavoro in carcere che sia capace di provvedere a fornire a istituti, personale e reclusi, i servizi, l'arredamento, le attrezzature e il vestiario necessari.

C. Disposizioni conclusive

L'art. 176 sottolinea che questa legge sostituisce integralmente quella 26/7/1975, n. 354, con tutte le modifiche che l'hanno accompagnata.

L'art. 177 infine stabilisce che, entro sei mesi dalla entrata in vigore della presente legge sarà emanato il nuovo regolamento di esecuzione.

Articolato della proposta di legge denominata: “Nuovo ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle pene e delle altre misure privative e limitative della libertà personale”, che intende sostituire la L. 26/7/1975, n. 354, denominata: “Norme sull’Ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”.

Titolo I°

Trattamento penitenziario

Capo I°

Principi direttivi

L’art. 1 è modificato come segue:

Art. 1 (Trattamento e rieducazione). 1. Il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona.

2. Il trattamento é improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a sesso, nazionalità, razza, condizioni economiche e sociali e a opinioni politiche e a credenze religiose. I detenuti e internati stranieri, qualora sprovvisti di permesso di soggiorno, sono titolari di un permesso di soggiorno per motivi di giustizia.

3. Negli istituti deve essere mantenuto l'ordine e garantito il rispetto dei diritti. Non possono essere adottate restrizioni non giustificabili con le esigenze predette e, nei confronti degli imputati, non indispensabili ai fini giudiziari. Comunque, ogni restrizione della libertà, ulteriore a quella del regime ordinario di cui al presente ordinamento, deve essere tassativamente prevista dalla legge.

4. I detenuti e gli internati sono chiamati o indicati con il loro nome.

5. Il trattamento degli imputati deve essere rigorosamente informato al principio che essi non sono considerati colpevoli sino alla condanna definitiva.

6. Nei confronti dei condannati e degli internati deve essere attuato un trattamento di risocializzazione che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi. Il trattamento é attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti.

7. Ai sensi del comma precedente, i condannati e gli internati hanno diritto a disporre degli elementi del trattamento previsti dalla presente legge, attuati sul piano collettivo e su quello individuale, secondo il programma di cui all’art. 18, che deve essere predisposto per ciascuno di loro.

8. Tutti i detenuti e gli internati hanno inoltre diritto al rispetto delle regole generali di trattamento previste dalla presente legge con riferimento alle loro indispensabili esigenze di vita.

9. Il mantenimento dell'ordine non può condizionare o ostacolare l'attuazione dei diritti di cui ai commi precedenti, dovendo, invece, qualificarsi come lo strumento finalizzato e subordinato al raggiungimento dell'attuazione predetta, che rappresenta il fine della attività degli istituti penitenziari. La regolarità dello svolgimento delle attività trattamentali organizzate per la comunità penitenziaria è assicurata dagli stessi operatori che gestiscono tali attività. Il personale istituzionalmente delegato al mantenimento dell'ordine e della disciplina si limita alla ricognizione delle situazioni, intervenendo direttamente solo se richiesto o, in genere, nei casi in cui se ne manifesti, comunque, la necessità. Le ragioni di ordine non possono essere addotte per limitare lo svolgimento delle attività trattamentali, così come l'attività di prevenzione di disordini o eventi critici deve essere legata a indizi documentati, relativi ad effettive situazioni di rischio.

L'art. 2 è modificato come segue:

Art.2. (Spese per l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive). 1. Le spese per l'esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza detentive sono a carico dello stato.

2. Il rimborso delle spese di mantenimento da parte dei condannati si effettua ai termini degli articoli 145,188,189 e 191 del codice penale e 274 del codice di procedura penale. Il comma 3 dell'art. 145 del codice penale è abrogato ed è applicato l'art. 33 della presente legge.

3. Il rimborso delle spese di mantenimento da parte degli internati si effettua mediante prelievo di una quota della remunerazione a norma del penultimo capoverso dell' articolo 213 del codice penale ovvero per effetto della disposizione sul rimborso delle spese di ospedalità, richiamata nell'ultima parte dell'articolo 213 del codice penale. Si applica, comunque, l'art. 33 della presente legge.

4. Sono spese di mantenimento quelle concernenti gli alimenti ed il corredo.

5. Il rimborso delle spese di mantenimento ha luogo per una quota non superiore ai due terzi del costo reale. Il ministro della giustizia, al principio di ogni esercizio finanziario, determina, sentito il ministro dell'economia, la quota media di mantenimento dei detenuti in tutti gli istituti della Repubblica.

L'art. 3 è modificato come segue:

Art. 3. (Parità di condizioni fra i detenuti e gli internati). 1. Negli istituti penitenziari é assicurata ai detenuti ed agli internati parità di diritti e di condizioni di vita. In particolare il regolamento stabilisce limitazioni in ordine all'ammontare del peculio disponibile e dei beni provenienti dall'esterno.

2. Devono essere operati adeguati interventi per sovvenire alle situazioni delle persone in condizioni di povertà economiche e sociali, curando in particolare se gli stessi possano accedere a risorse su entrambi i piani, delle quali non si sono valse in conseguenza dei loro limiti nel rapporto con i sistemi sociali di aiuto.

L'art. 4 è modificato come segue:

Art.4. (Esercizio dei diritti dei detenuti e degli internati). 1. I detenuti e gli internati esercitano personalmente tutti i diritti e le facoltà loro derivanti dalla presente legge.

2. La fruizione degli stessi non deve essere subordinata ad autorizzazioni della autorità dirigente, salvo nei casi nei quali occorran verifiche dei presupposti per l'esercizio del diritto o della facoltà.

L'art. 4bis del testo vigente, modificato, diviene l'art. 79.

L'art.79 del testo vigente, modificato come segue, viene numerato come art. 5:

Art. 5. (Minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali. Magistratura di sorveglianza). 1. Salvo quanto disposto nei commi 2 e 3, le norme della presente legge si applicano anche nei confronti dei minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali. Entro due anni dalla approvazione della presente legge dovrà essere adottato, con apposita legge, l'Ordinamento penitenziario per i minorenni, che dovrà contenere una nuova organizzazione del personale, che affidi la esecuzione della pena ad operatori sociali, con esclusione di personale di polizia. Potrà essere valutato l'inserimento del personale della nuova organizzazione nel sistema pubblico statale, come è attualmente, o in quello regionale, in relazione a quanto avviene con gli altri interventi sociali per i minorenni.

2. Le misure di sicurezza dell'ospedale psichiatrico giudiziario e della casa di cura e custodia non sono applicabili nei confronti di coloro che hanno commesso il reato quando erano minori di anni 18.

3. Nei confronti degli stessi non sono applicabili le restrizioni normative di cui alle leggi 12/7/1991, n. 203 e 7/8/1992, n. 356, che limitano o escludono la ammissibilità ai permessi di risocializzazione, alle misure alternative e al lavoro all'esterno previsti da questa legge o la condizionano a determinate circostanze legate al tipo dei reati commessi. Non si applica, inoltre, il comma 5 dell'art. 41 della presente legge.

4. Nei confronti dei minori di cui ai commi precedenti e dei soggetti che commisero il reato quando erano minori di anni diciotto, le funzioni del tribunale di sorveglianza e del magistrato di sorveglianza sono esercitate, rispettivamente, dal tribunale per i minorenni e dal giudice di sorveglianza presso il tribunale per i minorenni.

5. Al giudice di sorveglianza per i minorenni non si applica la disposizione di cui al comma 4 dell'art.102.

Capo II°

Condizioni generali

L'art. 5 è sostituito dal seguente:

Art. 6. (Caratteristiche degli istituti penitenziari e degli edifici dei medesimi necessarie per lo svolgimento di una attività penitenziaria conforme alla legge). 1. I detenuti hanno diritto ad una presa in carico che garantisca la conoscenza specifica della loro situazione e dei loro bisogni da parte degli operatori penitenziari, indispensabile per attivare tutti gli interventi nei loro confronti.

2. In funzione della esigenza di cui al comma 1, gli istituti penitenziari devono essere realizzati in modo tale da accogliere un numero non elevato di detenuti o internati. Gli istituti già esistenti che non rispondano a tali caratteristiche devono essere articolati in reparti distinti in grado di organizzare e svolgere le attività penitenziarie previste dalla legge: in tali strutture può permanere una direzione unica, che provvede a organizzare e svolgere le attività che richiedano una gestione unitaria.

3. Per ogni istituto, secondo i criteri di cui al comma 4 dell'art. 7, deve essere stabilita la capienza regolamentare.

4. E' riconosciuto il diritto dei detenuti e degli internati ad un regime di vita che distribuisca la giornata fra periodo notturno di pernottamento e periodo diurno di attività, così che non si producano i danni fisiopsichici da istituzionalizzazione.

5. Gli istituti penitenziari devono, pertanto, essere dotati e di locali per le esigenze di vita individuale, con funzione di pernottamento, e di locali e spazi per lo svolgimento delle attività in comune, organizzate per consentire, durante il giorno, un regime di vita attivo secondo le indicazioni della presente legge.

6. I locali e gli spazi comuni devono essere utilizzati con continuità e integrati con ulteriori spazi, se occorre, per garantire il regime di vita indicato al comma precedente.

L'art. 6, con varie modifiche e aggiunte, assume il numero seguente:

Art.7. (Locali di soggiorno e di pernottamento) 1. I locali nei quali si svolge la vita dei detenuti e degli internati devono essere di ampiezza sufficiente, illuminati con luce naturale e artificiale in modo da permettere il lavoro e la lettura, aerati, riscaldati ove le condizioni climatiche lo esigono, e dotati di servizi igienici riservati e decenti, realizzati secondo le norme vigenti. I detti locali devono essere dotati di adeguato arredo, corrispondente alle esigenze dei singoli detenuti e mantenuti in buono stato di conservazione e di pulizia.

2. I locali destinati al pernottamento consistono in camere dotate di uno o più posti.

3. Le finestre delle camere devono consentire il passaggio diretto di luce e aria naturali. Non sono consentite reti o schermature che impediscano tale passaggio. Sono approntati pulsanti per la illuminazione artificiale delle camere, nonché per il funzionamento degli apparecchi radio e televisivi, sia all'esterno, per il personale, sia all'interno, per i detenuti e internati. Il personale, con i pulsanti esterni, può escludere il funzionamento di quelli interni solo quando la utilizzazione di questi pregiudichi l'ordinata convivenza dei detenuti e internati. Per i controlli notturni da parte del personale, la illuminazione è di intensità attenuata e il suo impiego deve essere limitato al momento del controllo.

4. Le dimensioni e le corrispondenti capienze dei locali di cui ai commi precedenti sono definite in applicazione degli standard minimi riconosciuti dal Consiglio d'Europa. I locali stessi non possono

essere utilizzati al di là delle capienze come sopra definite, se non in presenza di esigenze eccezionali e per il tempo strettamente necessario alla loro rimozione. Il superamento dei limiti di capienza deve essere immediatamente segnalato dalla direzione dell'istituto al servizio sanitario operante nello stesso e al competente provveditorato regionale della amministrazione penitenziaria, al magistrato di sorveglianza e agli altri organi pubblici competenti.

5. I detenuti e gli internati hanno diritto al rispetto delle regole di cui al comma precedente, che hanno conseguenze immediate sulle loro condizioni di vita.

6. Particolare cura é impiegata nella scelta di quei soggetti che sono collocati in camere a più posti.

7. Agli imputati deve essere garantito il pernottamento in camere ad un posto a meno che la situazione particolare dell'istituto non lo consenta.

8. Ciascun detenuto e internato dispone di adeguato corredo per il proprio letto.

9. I detenuti e gli internati provvedono direttamente alla pulizia delle loro camere e dei relativi servizi igienici. A tal fine sono messi a disposizione mezzi e materiali adeguati. Per le persone impossibilitate a provvedervi, è utilizzata l'opera retribuita di detenuti e internati.

10. La permanenza nei locali di pernottamento non può superare 14 ore al giorno nell'anno successivo alla entrata in vigore della presente legge: sarà ridotto di un'ora ogni anno fino a raggiungere il limite definitivo di 10 ore al giorno.

L'art. 7 è modificato come segue:

Art.8. (Vestiaro e corredo). 1. Ciascuna persona é fornita dalla amministrazione penitenziaria di biancheria, di vestiario e di effetti di uso in quantità sufficiente, in buono stato di conservazione e di pulizia e tali da assicurare la soddisfazione delle normali esigenze di vita.

2. I detenuti e gli internati possono comunque indossare abiti di loro proprietà, purché puliti e convenienti.

L'art. 8 è modificato con nuova numerazione come segue:

Art.9. (Igiene personale). 1. E' assicurato ai detenuti e agli internati il diritto all'uso quotidiano di servizio igienico, lavabo, doccia e, negli istituti o sezioni femminili, bidet, con acqua corrente calda e fredda, nonché alla disponibilità di quanto necessario alla cura e alla pulizia della persona. Le apparecchiature igieniche indicate sono collocate in un locale separato, accessorio e comunicante con la camera di pernottamento e liberamente accessibile dalla stessa. Nelle camere a più posti, il servizio igienico è collocato in apposito spazio separato dalle altre apparecchiature necessarie alla cura e alla pulizia della persona.

2. In ciascun istituto sono organizzati i servizi per il periodico taglio dei capelli e la rasatura della barba. Può essere consentito l'uso di rasoio elettrico personale.

3. Il taglio dei capelli e della barba può essere imposto soltanto per particolari ragioni igienico-sanitarie accertate dal sanitario.

4. Servizi igienici, lavabi e docce in numero adeguato devono, inoltre, essere collocati nelle adiacenze dei locali e delle aree dove si svolgono attività in comune.

L'art. 9 è modificato come segue con varie revisioni del testo:

Art.10. (Alimentazione). 1. I detenuti e gli internati hanno diritto ad una alimentazione sana e sufficiente, adeguata alla età, al sesso, allo stato di salute, al lavoro, alla stagione, al clima e alle diverse abitudini e culture alimentari. A questo scopo sono destinate risorse atte a garantire adeguate quantità e qualità della alimentazione, assumendo come parametro la spesa per le strutture comunitarie pubbliche.

2. I detenuti e gli internati devono avere sempre a disposizione acqua potabile.

3. Le quantità e la qualità del vitto giornaliero sono determinate da apposite tabelle approvate con decreto ministeriale, che deve tenere conto delle variazioni climatiche stagionali e delle diversità territoriali. Ai fini della emissione del decreto, i singoli provveditorati regionali propongono le variazioni opportune con riferimento ai territori di competenza.

4. Il servizio di vettovagliamento è di regola gestito dalla amministrazione penitenziaria direttamente o avvalendosi di cooperative sociali.

5. Ai detenuti e agli internati è consentito l'acquisto, a proprie spese, di generi alimentari e di conforto, entro i limiti fissati dal regolamento. La vendita dei generi alimentari e di conforto deve essere affidata di regola a spacci gestiti direttamente dalla amministrazione carceraria o da imprese che esercitano la vendita a prezzi controllati dalla autorità comunale, fra le quali restano soggetti preferiti le cooperative sociali. I prezzi non devono essere superiori a quelli praticati negli esercizi esterni del luogo in cui è ubicato l'istituto, compresi quelli della grande distribuzione. La direzione dell'istituto assume mensilmente informazioni in proposito presso l'autorità comunale competente, integrandoli con verifiche negli esercizi commerciali e sentendo anche la commissione dei detenuti e internati di cui al comma 7. La direzione verifica la corrispondenza dei prezzi interni e ne dispone l'adeguamento quando tale corrispondenza manchi.

6. Per i generi di cui al comma precedente, per i quali sia possibile, deve essere favorito l'acquisto a mezzo di distributori automatici con schede prepagate, che vengono ricaricate mensilmente, con un sistema limitativo della spesa giornaliera e mensile, secondo le indicazioni del dipartimento della amministrazione penitenziaria.

7. Una rappresentanza dei detenuti e degli internati, designata di regola per sorteggio e mensilmente, controlla l'applicazione delle tabelle, la preparazione del vitto e la qualità e i prezzi dei generi venduti nell'istituto. Negli istituti in cui la preparazione del vitto è effettuata in più cucine, è costituita una rappresentanza per ciascuna cucina.

8. Negli istituti, ogni cucina deve servire un massimo di duecento persone. Se il numero dei detenuti o internati è maggiore, sono attrezzate più cucine.

9. Il servizio di cucina è svolto dai detenuti e internati. A tal fine sono costantemente organizzati corsi di formazione professionale per gli stessi.

10. Il vitto è somministrato caldo, di regola in locali all'uopo destinati, utilizzabili per un numero non elevato di detenuti e internati. Il regolamento interno stabilisce le modalità con le quali, a turno, i detenuti e gli internati sono ammessi a cucinare in locali attrezzati a tal fine.

11. E' consentito ai detenuti e internati, nelle proprie camere, l'uso di fornelli personali per riscaldare liquidi e cibi già cotti e per preparare bevande e cibi di facile e rapido approntamento.

12. E' consentito l'acquisto e il consumo giornaliero di vino e di birra nella misura indicata dal regolamento di esecuzione. La distribuzione e il consumo avvengono di regola nei locali in cui si consumano i pasti. In ogni caso è vietato l'accumulo di bevande alcoliche. L'acquisto e l'uso di bevande alcoliche può essere vietato dal regolamento interno o, se questo manchi, dalla direzione, su parere del gruppo di osservazione e trattamento, quando lo si considera dannoso al regolare svolgimento delle attività trattamentali svolte.

Art. 11. (Ricezione, acquisto e possesso di oggetti e cessioni fra detenuti e internati). 1. I detenuti e gli internati possono tenere con sé i generi e gli oggetti utili alla cura della persona, al soddisfacimento dei loro interessi culturali e artistici, nonché alla partecipazione e all'espletamento delle attività trattamentali. E' consentito inoltre il possesso di oggetti di particolare valore morale o affettivo. E' consentito inoltre di tenere nella propria camera, per i motivi indicati nel primo periodo, computer portatili privi di collegamenti in rete e i supporti informatici relativi. Tali generi ed oggetti sono sottoposti al limite di non determinare, nella camera, un ingombro eccessivo. Nelle camere a più posti tale valutazione terrà conto della compatibilità dell'analogo diritto degli altri occupanti.

2. Il regolamento di esecuzione specificherà gli altri generi ed oggetti che possono essere tenuti. Potranno essere indicate limitazioni sostenute da motivate esigenze di sicurezza, igiene e compatibilità di spazio. I libri, comunque, possono essere sempre tenuti e non ne può essere disposta la scomposizione.

3. E' vietato il possesso di denaro.

4. I generi e gli oggetti provenienti dall'esterno devono essere contenuti in pacchi, che, prima della consegna ai destinatari, devono essere sottoposti a controllo: il controllo deve essere operato in modo da evitare il danneggiamento delle cose. Il numero e il peso di tali pacchi sono specificati nel regolamento di esecuzione, come anche i generi alimentari di consumo comune che non richiedono manomissioni in sede di controllo e le modalità della ricezione degli stessi.

5. I libri possono essere inviati separatamente dai pacchi di cui al comma precedente e senza tenere conto dei limiti stabiliti nello stesso.
6. Non è ammessa la ricezione dall'esterno di bevande alcoliche.
7. La cessione e la ricezione di somme in peculio fra detenuti e internati è vietata, salvo che si tratti di componenti dello stesso nucleo familiare.
8. E' consentita la cessione fra detenuti e internati di oggetti di modico valore, compresi anche i generi alimentari.

L'art. 10 è sostituito dal seguente:

Art. 12. (Caratteristiche e utilizzazione degli spazi all'aperto). 1. Gli istituti penitenziari devono disporre di spazi all'aperto, non interclusi fra fabbricati, compresi quelli necessari per lo svolgimento di attività sportive, ricreative e, in genere, trattamentali.

2. I detenuti e gli internati hanno diritto a permanere all'aperto per tempi adeguati, non inferiori alle quattro ore giornaliere, tenuto conto della necessità di compensare i lunghi periodi di permanenza in locali chiusi. Per motivi eccezionali, esclusivamente relativi alla agibilità delle strutture e degli spazi, e per tempi definiti e brevi, la permanenza all'aperto può essere ridotta a due ore giornaliere con provvedimento motivato del direttore dell'istituto, che viene comunicato al provveditore regionale e al magistrato di sorveglianza. Gli spazi destinati alla sola permanenza all'aperto devono offrire possibilità di protezione dagli agenti atmosferici.

3. I detenuti e gli internati hanno anche diritto a partecipare alle attività sportive, ricreative e trattamentali in genere. A tal fine gli spazi all'aperto esistenti devono essere adeguatamente attrezzati e utilizzati con continuità.

4. La utilizzazione degli spazi all'aperto per la fruizione dei diritti di cui ai commi 2 e 3 è stabilita con un programma da definire, anche attraverso le valutazioni dei servizi sanitario, psicologico ed educativo, come strumento essenziale per contenere gli effetti negativi sul piano fisico e psichico della permanenza in una comunità chiusa con prevalenza di vita in ambienti interni.

5. La fruizione degli spazi all'aperto da parte dei detenuti e degli internati è effettuata in gruppi, salvo i casi di esclusione per brevi periodi, previsti dalla presente legge.

L'art. 11 è sostituito dai quattro nuovi articoli seguenti:

Art. 13. (Diritto alla salute e servizio sanitario). 1. La custodia cautelare, la pena detentiva e le misure di sicurezza detentive devono essere eseguite nel rispetto del diritto alla salute delle persone, previsto dall'art. 32 della Costituzione. Ne consegue che negli istituti penitenziari non devono essere operati trattamenti o poste in essere situazioni che siano contrari al senso di umanità e che siano, comunque, pregiudizievoli della salute psichica e fisica dei detenuti e degli internati.

2. Tutte le persone in esecuzione di pena, misura di sicurezza e custodia cautelare, hanno diritto, al pari dei cittadini in stato di libertà, alla erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, efficaci ed appropriate sulla base degli obiettivi generali e speciali di salute e dei livelli essenziali uniformi di assistenza individuati nel piano sanitario nazionale, nei piani sanitari regionali e in quelli locali. Tutte le persone predette, qualora già non lo siano, sono iscritte al servizio sanitario nazionale presso la ASL competente nel luogo in cui è posto l'istituto o in cui si trovano.

3. Le Regioni definiscono, di concerto con i provveditorati regionali della Amministrazione penitenziaria, le modalità di attuazione di tale assistenza, sia generica che specialistica, secondo i principi della gratuità, della eguaglianza fra gli utenti e della continuità dei servizi attraverso la presa in carico dei singoli casi dall'inizio fino alla conclusione degli interventi di cura. La continuità dei servizi è assicurata sia attraverso il collegamento con il servizio che seguiva l'utente prima della detenzione, sia con quello che dovrà seguirlo successivamente alla conclusione della stessa.

4. Deve essere assicurato un adeguato intervento di medicina preventiva nei confronti dei singoli utenti. Deve ancora essere assicurata la verifica del livello del rischio per la salute nelle situazioni detentive dei singoli istituti penitenziari e gli interventi adeguati per la eliminazione o, almeno, il

contenimento del rischio stesso, attraverso la rimozione delle prolungate situazioni di inerzia, di limitazione del movimento e della attività fisica.

5. Negli istituti penitenziari deve essere assicurato, di concerto con l'area sanitaria generale, l'intervento multidisciplinare del dipartimento di salute mentale, che deve potere contare su strutture interne distinte ed adeguate, tanto ambulatoriali, che di permanenza breve o prolungata.

6. Fin dall'inizio della carcerazione, deve essere attuato l'intervento di assistenza e cura del disagio personale dei detenuti e degli internati conseguente all'inizio e al proseguimento della reclusione. A tal fine, in ogni istituto, è organizzato un servizio di assistenza psicologica e multiprofessionale per la intercettazione e la presa in carico psicosociale e medica dei soggetti in crisi o a rischio suicidario, con il coinvolgimento delle strutture sociosanitarie territoriali e del volontariato. Devono essere coordinati con tale servizio gli altri servizi dell'istituto, compresi quelli che svolgono le attività di osservazione e trattamento e quelli di cui ai commi 7 e 8. Devono anche essere mantenuti stretti contatti con il servizio di cui al comma 5.

7. E' anche assicurato l'intervento multidisciplinare del dipartimento delle dipendenze da sostanze stupefacenti o psicotrope, nonché dei servizi alcoologici, che devono disporre di tutte le risorse che consentano lo svolgimento di progetti riabilitativi sia all'interno che, con preferenza, nei servizi pubblici o privati esterni.

8. Ai detenuti e agli internati sono assicurati inoltre tutti gli interventi, realizzati all'esterno per le persone libere, per migliorare la qualità e la pertinenza delle diagnosi e delle cure in ambito oncologico, nei confronti dei sieropositivi da HIV e delle persone affette da forme patologiche con potenzialità infettive. Attraverso campagne informative collettive e interventi individuali è favorita la consapevolezza dei rischi e la disponibilità agli interventi diagnostici relativi a tali patologie. Tali situazioni sono, comunque, tempestivamente segnalate alle autorità giudiziarie competenti a decidere sulla rimozione o sul differimento della situazione detentiva.

9. In ogni istituto o sezione di istituto penitenziario per donne deve essere assicurata l'assistenza sanitaria alle gestanti e alle puerpere. Se le interessate sono detenute o internate in custodia cautelare, in esecuzione di pena o di misura di sicurezza, la situazione è segnalata alla autorità giudiziaria competente per la immediata sospensione o differimento della situazione detentiva nell'istituto di pena o di prevenzione. Qualora l'autorità giudiziaria, se non è obbligata a fare cessare lo stato detentivo in carcere, rifiuti la revoca, la modifica o il differimento dello stesso, alle madri è consentito di tenere presso di sé i figli fino all'età di tre anni, salva, comunque, la applicazione degli artt. 30, 63 e 64. Per la cura e l'assistenza dei bambini sono organizzati appositi asili nido, di libero accesso per le madri, ma è anche assicurato l'accesso ai corrispondenti servizi pubblici esterni.

10. Negli ospedali psichiatrici giudiziari e nelle case di cura e custodia la direzione degli istituti appartiene al personale medico-psichiatrico. Lo stesso, con la collaborazione del personale paramedico e riabilitativo, provvede alla gestione dei reparti di accoglienza, assistenza e cura degli istituti. Il personale che cura l'ordine interviene all'interno dei reparti predetti solo se richiesto dal personale sanitario.

11. I detenuti e gli internati hanno diritto ad essere visitati o a fruire, all'interno dell'istituto, di interventi sanitari da parte del medico di famiglia o, comunque, di personale sanitario di fiducia, salva, per gli imputati, la concessione di autorizzazione da parte della autorità giudiziaria competente, che può essere negata solo per particolari e motivate esigenze cautelari.

Art. 14. (Organizzazione e svolgimento del servizio sanitario). 1. Fin dall'inizio, all'intervento sanitario si accompagna la presa in carico della persona che ne fruisce. All'atto dell'ingresso nell'istituto i soggetti sono sottoposti a visita medica generale allo scopo di accertare eventuali malattie fisiche o psichiche. L'assistenza sanitaria è prestata, nel corso della permanenza nell'istituto, con periodiche e frequenti visite, indipendentemente dalle richieste degli interessati.

2. Il sanitario deve visitare ogni giorno gli ammalati e coloro che ne facciano richiesta; deve segnalare immediatamente la presenza di malattie che richiedono particolari indagini e cure specialistiche; deve, inoltre, controllare periodicamente l'idoneità dei soggetti ai lavori cui sono addetti.

3. Nel rispetto della dignità dei pazienti, ogni intervento medico si deve attenere alle regole sul consenso informato, salvo i casi di trattamento sanitario obbligatorio.

4. Il responsabile sanitario, quando ritiene che la salute dei reclusi e del personale non possa essere garantita con altri sistemi precauzionali, dispone l'isolamento delle persone affette da malattia contagiosa.

5. I servizi specialistici ed, in particolare, quelli di assistenza psichiatrica, delle tossicodipendenze e della alcoologia, operano una propria presa in carico e svolgono la loro attività in autonomia dal servizio sanitario generale.

Art. 15. (Assistenza in luogo esterno di cura. Modalità della sorveglianza). 1. Ove siano necessari cure o accertamenti diagnostici che non possono essere apprestati dai servizi sanitari degli istituti, i condannati e gli internati sono trasferiti, con provvedimento del magistrato di sorveglianza, in ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura. Per gli imputati, detti trasferimenti sono disposti, dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, dal magistrato di sorveglianza; prima della pronuncia della sentenza di primo grado, dal giudice competente secondo il procedimento seguito e la fase processuale in atto e, in particolare, dal presidente del collegio, se si tratti di organo giudicante collegiale; dal presidente del tribunale, nel corso degli atti preliminari al giudizio dinanzi la corte di assise fino alla convocazione della corte stessa e dal presidente di essa successivamente alla convocazione. Nei casi di assoluta urgenza provvede il direttore dell'istituto, salva successiva ratifica della autorità giudiziaria competente.

2. L'autorità giudiziaria competente ai sensi del comma precedente può disporre, quando non vi sia pericolo di fuga, che i detenuti e gli internati trasferiti in ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura con proprio provvedimento, o con provvedimento del direttore dell'istituto nei casi di assoluta urgenza, non siano sottoposti a piantonamento durante la degenza, salvo che sia necessario per la tutela della loro incolumità personale.

3. Il detenuto o l'internato che, non essendo sottoposto a piantonamento, si allontana dal luogo di cura senza giustificato motivo è punibile a norma del primo comma dell'articolo 385 del codice penale.

Art. 16. (Vigilanza sullo svolgimento del servizio sanitario). 1. E' istituita, per gli istituti compresi in ogni territorio provinciale, una commissione per la vigilanza e la valutazione dei servizi relativi alla tutela della salute e alla assistenza sanitaria dei detenuti e degli internati.

2. La commissione è nominata dal presidente della provincia ed è formata da cinque persone, aventi specifiche competenze, che non abbiano legami professionali o personali con i responsabili della gestione sanitaria controllata. La commissione resta in carica tre anni, durante i quali i singoli componenti, per impedimento o assenza protratta, possono essere sostituiti.

3. La commissione opera con visite ordinarie semestrali negli istituti penitenziari e con visite straordinarie ove ne ravvisi la necessità. Le visite si svolgono senza preavviso, con la facoltà di svolgere accertamenti sulla situazione dei luoghi e sulla documentazione sanitaria, anche attraverso l'esame delle persone assistite e degli operatori sanitari.

4. La commissione verifica, oltre che la adeguatezza dei servizi relativi alla salute e alla assistenza sanitaria, anche la validità dei rapporti di collaborazione fra il personale dell'ASL operante nel singolo istituto e quello della Amministrazione penitenziaria.

5. La commissione adotta le sue conclusioni con apposita relazione, approvata, ove occorra, a maggioranza. Il dissenso rispetto alla stessa viene espresso con relazione di minoranza.

6. Le conclusioni di cui al comma precedente sono comunicate alla provincia, alla regione, al comune, e alla ASL di competenza, nonché al magistrato di sorveglianza, al provveditorato regionale della amministrazione penitenziaria e alla direzione dell'istituto.

L'art. 12 è modificato e assume il numero seguente:

Art.17. (Attrezzature per attività di lavoro di istruzione e di ricreazione). 1. Negli istituti penitenziari, secondo le esigenze del trattamento, sono approntate attrezzature per lo svolgimento di attività lavorative, di istruzione scolastica e professionale, ricreative, culturali, sportive e di ogni altra attività in comune, avvalendosi anche di strumenti e supporti informatici.

2. Gli istituti devono inoltre essere forniti di una biblioteca costituita da libri, periodici e quotidiani, scelti dalla commissione prevista dal secondo comma dell'art. 36. La biblioteca è collegata con le

biblioteche del territorio ed è organizzata anche come sala di lettura e di animazione socioculturale, fruibile liberamente.

3. La biblioteca è allestita anche come mediateca, dotata di attrezzature e materiale multimediale.

4. Alla gestione del servizio di biblioteca partecipano rappresentanti dei detenuti e degli internati, che espletano la loro attività nel tempo libero. Si avvale, però, di uno o più detenuti scrivani, regolarmente retribuiti.

Capo III

Modalità del trattamento

L'art. 13 è modificato come segue ed assume il numero seguente:

Art.18. (Individualizzazione del trattamento) 1. Il trattamento penitenziario deve salvaguardare la salute e la dignità dei detenuti e degli internati e sviluppare il loro senso di responsabilità e incoraggiare quelle attitudini e competenze che potranno sostenerli nel reinserimento sociale.

2. Nei confronti dei condannati e degli internati è predisposta l'osservazione multiprofessionale della personalità, diretta all'accertamento dei bisogni di ciascuna persona connessi alle eventuali carenze fisiopsichiche, affettive, educative e sociali, che siano state di pregiudizio alla instaurazione di una normale vita di relazione.

3. Nell'ambito della osservazione, viene anche offerta all'interessato l'opportunità di una riflessione sulle condotte antiggiuridiche addebitate. Tale riflessione non riguarda in alcun modo gli aspetti del risarcimento del danno conseguente al reato addebitato, che restano riservati alla sede giudiziaria dell'azione civile, se proponibile e proposta.

4. L'osservazione è compiuta all'inizio dell'esecuzione e proseguita nel corso di essa.

5. Per ciascun condannato e internato, in base ai risultati della osservazione, sono formulate indicazioni in merito al trattamento penitenziario da effettuare ed è compilato il relativo programma, che è integrato o modificato secondo le esigenze che si prospettano nel corso dell'esecuzione. La prima formulazione del programma è redatta entro tre mesi dall'inizio della esecuzione.

6. Le indicazioni generali e particolari della osservazione e del trattamento e i loro aggiornamenti sono inserite, unitamente ai dati giudiziari, biografici e sanitari, nella cartella personale, nella quale sono successivamente annotati gli sviluppi della osservazione e della attuazione del programma di trattamento, nonché i risultati di questo..

7. Deve essere favorita la collaborazione dei condannati e degli internati alle attività di osservazione e di trattamento.

8. I condannati e gli internati, per la attuazione della finalizzazione costituzionale della pena e della misura di sicurezza alla risocializzazione, hanno diritto allo svolgimento della osservazione e alla predisposizione e successiva realizzazione, in costanza della collaborazione dell'interessato, del programma di trattamento previsto dai commi precedenti.

L'art. 14 è modificato e assume il numero seguente:

Art. 19. (Assegnazione, raggruppamento e categorie dei detenuti e degli internati) . 1. Il numero dei detenuti e degli internati negli istituti e nelle sezioni deve essere limitato e, comunque, tale da consentire l'individualizzazione del trattamento.

2. L'assegnazione dei condannati e degli internati ai singoli istituti e il raggruppamento nelle sezioni di ciascun istituto sono disposti con particolare riguardo alla possibilità di procedere ad un trattamento di risocializzazione nella comunità e all'esigenza di evitare influenze nocive reciproche. Per le assegnazioni agli istituti sono, inoltre, applicati i criteri di cui al primo ed al secondo comma dell' articolo 53.

3. È assicurata la separazione degli imputati dai condannati e internati, dei giovani al di sotto dei venticinque anni dagli adulti, dei condannati dagli internati e dei condannati all'arresto dai condannati alla reclusione.

4. È consentita, in particolari circostanze, l'ammissione di detenuti e di internati ad attività organizzate per categorie diverse da quelle di appartenenza.

5. Le donne sono ospitate in istituti separati o in apposite sezioni di istituto.

Gli artt. 14bis, 14ter e 14quater sono spostati nel capo III del titolo III e assumono la nuova numerazione ivi prevista.

L'art. 15 è modificato ed assume il numero seguente:

Art.20. (Elementi del trattamento) 1. Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della riflessione morale e religiosa, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia.

2. Per l'attuazione del programma di trattamento, ai sensi dell'art. 18, i condannati e gli internati hanno diritto a disporre degli elementi del trattamento di cui al comma precedente. Gli istituti penitenziari sono organizzati al fine di rendere tali elementi concretamente disponibili per gli interessati.

3. Gli imputati sono ammessi, a loro richiesta, a partecipare ad attività risocializzanti, culturali e ricreative e, salvo contrarie disposizioni dell'autorità giudiziaria, a svolgere attività lavorativa o di formazione professionale, possibilmente di loro scelta.

L'art. 16, modificato, assume il numero seguente:

Art.21. (Regolamento dell'istituto) 1. In ciascun istituto il trattamento penitenziario è operato secondo le norme della presente legge e del regolamento di esecuzione alla stessa, in stretto subordine alle quali la amministrazione penitenziaria centrale può impartire direttive applicative. Le concrete modalità del trattamento da seguire in ciascun istituto, con riguardo alle esigenze dei gruppi di detenuti e internati ivi ristretti, sono disciplinate dal regolamento interno, che è predisposto e modificato da una commissione composta dal direttore, che la presiede, e dai dirigenti delle diverse aree dell'istituto, nonché dal coordinatore degli assistenti sociali ivi assegnati, di un rappresentante del volontariato operante nell'istituto e di un rappresentante dei responsabili delle attività lavorative ivi svolte. Il provvedimento è trasmesso al magistrato di sorveglianza, che lo restituisce con le sue eventuali osservazioni.

2. Dopo la restituzione da parte del magistrato di sorveglianza, il regolamento interno, con le eventuali modificazioni, è trasmesso al Ministro della giustizia, che, entro 60 giorni dalla ricezione, elimina o modifica le norme in contrasto con l'ordinamento penitenziario o con il regolamento di esecuzione, provvede alla sua approvazione e lo invia al magistrato di sorveglianza, che, se lo ritiene in contrasto con la normativa vigente, lo rinvia al Ministro entro 30 giorni per le sue ulteriori valutazioni e decisioni.

3. Le norme in contrasto con la normativa di livello superiore sono inefficaci e devono essere revocate e sono, comunque, disapplicate.

4. Il regolamento interno deve circostanziare con riferimento al singolo istituto gli aspetti applicativi che riguardano il regime di vita interno, l'adempimento degli obblighi e la fruizione dei diritti per i detenuti e gli internati, nonché gli obblighi degli operatori in ordine all'espletamento dei servizi.

5. Particolare cura nella determinazione delle concrete modalità di svolgimento della vita quotidiana e dello svolgimento delle attività e dei servizi è necessaria negli istituti in cui sono realizzate iniziative sperimentali.

L'art. 17, senza modifiche, assume il numero seguente:

Art.22. (Partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa) 1. La finalità del reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguita anche sollecitando ed organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione di risocializzazione.

2. Sono ammessi a frequentare gli istituti penitenziari con l'autorizzazione e secondo le direttive del magistrato di sorveglianza, su parere favorevole del direttore, tutti coloro che, avendo concreto

interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti, dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera.

3. Le persone indicate nel comma precedente operano sotto il controllo del direttore.

L'art. 18 è modificato e assume il numero seguente:

Art.23. (Colloqui, corrispondenza e informazione). 1. I detenuti e gli internati hanno diritto ad avere colloqui, nel numero, con la durata e le modalità previste dal regolamento di esecuzione alla presente legge, nonché corrispondenza con i congiunti e i conviventi e con altre persone, anche al fine di compiere atti giuridici. Per i conviventi deve essere verificato il rapporto di convivenza e, per le altre persone, devono risultare ragionevoli motivi. Ove occorra e sia possibile, gli interessati possono ricorrere ad autocertificazioni, controllate a campione, secondo le modalità previste dalla normativa sulla semplificazione amministrativa. Gli stranieri possono ricorrere a dichiarazioni sostitutive di atto notorio. La direzione dispone, comunque, accertamenti in merito alle circostanze oggetto delle autocertificazioni o delle dichiarazioni nei soli casi in cui vi siano dubbi motivati sulla autenticità delle stesse.

2. Il regolamento di esecuzione alla presente legge non può prevedere differenze nel numero di colloqui fruibili per particolari gruppi di detenuti e internati, ad eccezione di quelli sottoposti ai regimi differenziati di cui al capo III del titolo III: le disposizioni regolamentari diverse per coloro che si trovano sottoposti ad alta sorveglianza sono abrogate.

3. Oltre quanto previsto dal comma precedente, i detenuti ed internati hanno diritto ad avere colloqui, secondo le esigenze, con il tutore, l'amministratore di sostegno e gli operatori appartenenti alle strutture sociosanitarie che li hanno o intendono prenderli in carico o con altri soggetti per ragioni attinenti l'esercizio dei diritti civili e sociali. Tali colloqui sono svolti nei locali adibiti agli incontri con gli operatori interni.

4. Fino alla sentenza di primo grado, l'autorità giudiziaria indicata nel comma 1 dell'art. 15 può, per ragioni di cautela processuale, escludere la ammissione ai colloqui di singole persone, anche se comprese tra i congiunti; decide, inoltre, in merito alle verifiche di cui al comma 1 in merito ai rapporti di convivenza e ai ragionevoli motivi per i colloqui con terzi. Dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, le dette verifiche sono di competenza del direttore dell'istituto: Fino al compimento delle verifiche rimangono in vigore le autorizzazioni ai colloqui rilasciate dalla autorità giudiziaria precedente.

5. I colloqui si svolgono in appositi locali interni senza mezzi divisorii o, particolarmente quando partecipino al colloquio minori di anni quattordici, in spazi all'aperto a ciò destinati, sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia. Per i detenuti e internati sottoposti ai regimi differenziati di cui al capo III del titolo III, i locali sono attrezzati con riferimento alle disposizioni date con i provvedimenti applicativi dei regimi differenziati, nel rispetto della dignità delle persone.

6. I detenuti e gli internati hanno diritto ad intrattenere corrispondenza telefonica, verso utenza fissa o mobile, situata in Italia o all'estero, con la frequenza e le modalità previste dal regolamento di esecuzione, con i congiunti e i conviventi, nonché con terzi, allorché ricorrano ragionevoli motivi. Per tutti gli accertamenti e per le modalità degli stessi si applicano le disposizioni di cui al comma 1. Si applicano anche le disposizioni di cui al comma 4 con le competenze ivi previste. Il regolamento di esecuzione alla presente legge non può prevedere differenze, nel numero delle telefonate fruibili, per particolari gruppi di detenuti, ad eccezione di quelli sottoposti ai regimi differenziati di cui al capo III del titolo III: le disposizioni regolamentari diverse per coloro che si trovano sottoposti ad alta sorveglianza sono abrogate.

7. Per ciascun colloquio ordinario non effettuato è concesso ai detenuti e agli internati un colloquio telefonico aggiuntivo, con le persone autorizzate, della durata di quindici minuti. La telefonata può essere effettuata con costo a carico del destinatario.

(modifica già della proposta Boato ed altri)

8. I detenuti e gli internati, negli istituti o sezioni a sorveglianza media o attenuata, possono, previa richiesta scritta e motivata, essere autorizzati dal direttore, su indicazione e con le modalità previste dal programma di trattamento, ad effettuare corrispondenza telefonica da apposita postazione pubblica, situata nel complesso penitenziario all'esterno delle sezioni.

9. Deve essere favorita la utilizzazione di schede prepagate per l'uso del telefono negli istituti o sezioni con sistema di sorveglianza media o attenuata. Le schede vengono ricaricate mensilmente

con un sistema limitativo del tempo a disposizione, tenendo conto, come parametro decisivo, della residenza dei congiunti e conviventi. Le schede vengono messe a disposizione degli utenti nei giorni e per il tempo previsti dal regolamento di istituto. Per utilizzare tale sistema, viene organizzato un posto telefonico con più apparecchi, in un locale apposito, messo a disposizione per tempi e giorni determinati.

10. I detenuti e gli internati hanno diritto a tenere presso di sé i quotidiani, i periodici e i libri in libera vendita all'esterno e ad avvalersi degli altri mezzi di informazione.

11. L'amministrazione penitenziaria pone a disposizione dei detenuti e degli internati, che ne sono sprovvisti, gli oggetti di cancelleria necessari per la corrispondenza.

L'art. 18bis assume il numero seguente:

Art.24. (Colloqui a fini investigativi). 1. Il personale della Direzione investigativa antimafia di cui all'articolo 3 del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 1991, n. 410, e dei servizi centrali e interprovinciali di cui all'articolo 12 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, nonché gli ufficiali di polizia giudiziaria designati dai responsabili, a livello centrale, della predetta direzione e dei predetti servizi, possono essere autorizzati, a norma del comma 2, del presente articolo, ad avere colloqui personali con detenuti e internati, al fine di acquisire informazioni utili per la prevenzione e repressione dei delitti di criminalità organizzata.

2. Al personale di polizia indicato nel comma 1, l'autorizzazione ai colloqui è rilasciata:

a) quando si tratta di internati, di condannati o di imputati, dal ministro di grazia e giustizia o da un suo delegato;

b) quando si tratta di persone sottoposte ad indagini, dal pubblico ministero.

3. Le autorizzazioni ai colloqui indicate nel comma 2 sono annotate in apposito registro riservato tenuto presso l'autorità competente al rilascio.

4. In casi di particolare urgenza, attestati con provvedimento del ministro dell'interno o, per sua delega, dal capo della polizia, l'autorizzazione prevista nel comma 2, lettera a), non è richiesta, e del colloquio è data immediata comunicazione all'autorità ivi indicata, che provvede all'annotazione nel registro riservato di cui al comma 3.

5. La facoltà di procedere a colloqui personali con detenuti e internati è attribuita, senza necessità di autorizzazione, altresì al procuratore nazionale antimafia ai fini dell'esercizio delle funzioni di impulso e di coordinamento previste dall'articolo 371-bis del codice di procedura penale; al medesimo procuratore nazionale antimafia sono comunicati i provvedimenti di cui ai commi 2 e 4, qualora concernenti colloqui con persone sottoposte ad indagini, imputate o condannate per taluno dei delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale.

L'art. 18ter (introdotto con l. 8/4/2004, n. 95), modificato, assume il numero seguente

Art. 25. (Limitazioni e controlli della corrispondenza e della ricezione della stampa). 1. Per esigenze attinenti alle indagini, o investigative o di prevenzione dei reati, ovvero per ragioni di sicurezza e di ordine dell'istituto, possono essere disposte, nei confronti dei singoli detenuti o internati, per un periodo non superiore a tre mesi, prorogabile per analoghi periodi:

limitazioni della corrispondenza epistolare e telegrafica e della ricezione della stampa;

la sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo.

2. La sottoposizione a visto di controllo non può essere applicata alla corrispondenza epistolare o telegrafica indirizzata dai detenuti e dagli internati ai soggetti indicati nel comma 5 dell'art. 103 del codice di procedura penale, all'autorità giudiziaria, alle autorità indicate nell'art. 46 della presente legge, ai membri del Parlamento, alle rappresentanze diplomatiche o consolari dello Stato di cui gli interessati sono cittadini ed agli organismi internazionali amministrativi o giudiziari preposti alla tutela dei diritti dell'uomo di cui l'Italia fa parte, nonché ai garanti dei diritti dei reclusi nominati dallo Stato o da Regioni, province o comuni. Tale corrispondenza è consegnata dagli interessati e inoltrata in busta chiusa.

3. I provvedimenti previsti dal comma 1 sono adottati con decreto motivato dalla competente autorità giudiziaria indicata nel comma 1 dell'art. 15 su richiesta del pubblico ministero o su proposta del direttore dell'istituto o di ufficio.

4. L'autorità giudiziaria indicata nel comma precedente, nel disporre la sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo, se non ritiene di provvedere direttamente, può delegare il controllo al direttore o ad un appartenente alla amministrazione penitenziaria designato dallo stesso direttore. Analogamente provvede per la esecuzione della disposta limitazione alla ricezione della stampa quando la stessa richieda la individuazione specifica di testi giornalistici.

5. Qualora, in seguito al visto di controllo, la stessa autorità ritenga che la corrispondenza o la stampa non debba essere consegnata o inoltrata al destinatario, dispone che la stessa sia trattenuta.

6. Il detenuto o l'internato vengono immediatamente informati dei provvedimenti che precedono.

7. Contro tali provvedimenti può essere proposto reclamo al tribunale di sorveglianza, se il provvedimento è emesso dal magistrato di sorveglianza, ovvero, negli altri casi, al tribunale nel cui circondario ha sede il giudice che ha emesso il provvedimento. Il reclamo viene deciso ai sensi dell'articolo 666 C.p.p.. Il reclamo non ha effetto sospensivo.

8. La corrispondenza in arrivo o in partenza è sottoposta a controllo al fine di rilevare l'eventuale presenza di valori o oggetti o sostanze non consentiti. Tale esame avviene alla presenza del detenuto o dell'internato, all'apertura della busta della corrispondenza in arrivo e alla chiusura di quella in partenza e non può essere in alcun modo estesa al contenuto della corrispondenza.

L'art. 19 è modificato e assume il numero seguente:

Art.26. (Istruzione) 1. I detenuti e gli internati che ne facciano domanda hanno diritto alla iscrizione e alla frequenza dei corsi di istruzione scolastica primaria, secondaria, superiore e universitaria, nel rispetto delle regole di ammissione agli stessi.

2. Negli istituti penitenziari la formazione culturale e professionale, è curata mediante l'organizzazione dei corsi della scuola dell'obbligo, nonché, in quanto possibile, dei corsi di livello superiore e dei corsi di addestramento professionale, secondo gli orientamenti vigenti e con l'ausilio di metodi adeguati alla condizione dei soggetti.

3. Particolare cura è dedicata alla formazione culturale e professionale dei detenuti di età inferiore ai venticinque anni.

4. È agevolato il compimento degli studi dei corsi universitari ed equiparati ed è favorita la frequenza a corsi scolastici per corrispondenza, per radio e per televisione.

5. È favorito l'accesso alle pubblicazioni contenute nella biblioteca, con piena libertà di scelta delle letture.

L'art. 20 è modificato e assume il numero seguente:

Art.27. (Lavoro) 1. Negli istituti penitenziari devono essere favorite in ogni modo la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale. A tal fine, possono essere istituite lavorazioni organizzate e gestite direttamente da imprese pubbliche o private e possono essere istituiti corsi di formazione professionale organizzati e svolti da aziende pubbliche, o anche da aziende private convenzionate con la regione.

2. Il lavoro penitenziario non ha carattere affittivo ed è retribuito.

3. I sottoposti alle misure di sicurezza della casa di cura e di custodia e dell'ospedale psichiatrico giudiziario, compatibilmente con le loro condizioni, hanno diritto a svolgere attività lavorativa adeguata alle condizioni stesse, con conseguente diritto alla retribuzione in relazione alla quantità e alla qualità del lavoro svolto.

4. L'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale.

5. Nell'assegnazione dei soggetti al lavoro si deve tener conto esclusivamente dell'anzianità di disoccupazione durante lo stato di detenzione o di internamento, dei carichi familiari, della professionalità, nonché delle precedenti e documentate attività svolte e di quelle a cui essi potranno dedicarsi dopo la dimissione.

6. L'assegnazione al lavoro da svolgersi all'interno dell'istituto avviene nel rispetto di graduatorie fissate in due apposite liste, delle quali una generica e l'altra per qualifica o mestiere.

7. Per la formazione delle graduatorie all'interno delle liste e per la iscrizione nelle liste del lavoro presso il centro per l'impiego, è istituita, presso ogni istituto, una commissione composta dal direttore, dai responsabili delle singole aree, da un rappresentante del centro per l'impiego territorialmente competente e da un rappresentante unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale o da delegati degli stessi.

8. Alle riunioni della commissione partecipa senza potere deliberativo un rappresentante dei detenuti e degli internati, designato per sorteggio secondo le modalità indicate nel regolamento interno dell'istituto.

9. Al lavoro all'esterno, si applicano la disciplina generale sul collocamento ordinario ed agricolo, nonché l'art. 19 della legge 28 febbraio 1987, n. 56.

10. Per tutto quanto non previsto dal presente articolo si applica la disciplina generale sul collocamento.

11. Le amministrazioni penitenziarie, centrali e periferiche, stipulano apposite convenzioni con soggetti pubblici o privati o cooperative sociali interessati a fornire a detenuti o internati opportunità di lavoro. Le convenzioni disciplinano l'oggetto e le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa, la formazione e il trattamento retributivo, senza oneri a carico della finanza pubblica.

12. Le direzioni degli istituti penitenziari, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato e di quelle di contabilità speciale, possono, previa autorizzazione del Ministro della giustizia, vendere prodotti delle lavorazioni penitenziarie a prezzo pari o anche inferiore al loro costo, tenuto conto, per quanto possibile, dei prezzi praticati per prodotti corrispondenti nel mercato all'ingrosso della zona in cui è situato l'istituto.

13. I detenuti e gli internati che mostrino attitudini artigianali, culturali o artistiche possono essere esonerati dal lavoro ordinario ed essere ammessi ad esercitare per proprio conto, attività artigianali, intellettuali o artistiche: possono svolgere tali attività anche nel tempo libero dal lavoro.

14. I soggetti che non abbiano sufficienti cognizioni tecniche possono essere ammessi a un tirocinio retribuito.

15. La durata delle prestazioni lavorative non può superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro e, alla stregua di tali leggi, sono garantiti il riposo festivo, le ferie annuali retribuite e la tutela assicurativa e previdenziale. Ai detenuti e agli internati che frequentano i corsi di formazione professionale di cui al comma primo è garantita, nei limiti degli stanziamenti regionali, la tutela assicurativa e ogni altra tutela prevista dalle disposizioni vigenti in ordine a tali corsi.

16. Agli effetti della presente legge, per la costituzione e lo svolgimento di rapporti di lavoro nonché per l'assunzione della qualità di socio nelle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, non si applicano le incapacità derivanti da condanne penali o civili.

17. Entro il 31 marzo di ogni anno il Ministro della giustizia trasmette al Parlamento una analitica relazione circa lo stato di attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti nell'anno precedente.

L'art. 20bis è modificato e assume il numero seguente:

Art.28 . (Modalità di organizzazione del lavoro). 1. Il provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria può affidare, con contratto d'opera, la direzione tecnica delle lavorazioni a persone estranee all'amministrazione penitenziaria, le quali curano anche la specifica formazione dei responsabili delle lavorazioni e concorrono alla qualificazione professionale dei detenuti, d'intesa con la regione. Possono essere inoltre istituite, a titolo sperimentale, nuove lavorazioni, avvalendosi, se necessario, dei servizi prestati da imprese pubbliche o private ed acquistando le relative progettazioni.

2. L'amministrazione penitenziaria, inoltre, promuove, senza vincoli relativi ai costi, la vendita dei prodotti delle lavorazioni penitenziarie anche mediante apposite convenzioni da stipulare con imprese pubbliche o private, che abbiano una propria rete di distribuzione commerciale.

3. Previo assenso della direzione dell'istituto, i privati che commissionano forniture all'amministrazione penitenziaria possono, in deroga alle norme di contabilità generale dello stato e a quelle di contabilità speciale, effettuare pagamenti differiti, secondo gli usi e le consuetudini vigenti.

4. Sono abrogati l'articolo 1 della legge 3 luglio 1942, n. 971, e l'articolo 611 delle disposizioni approvate con regio decreto 16 maggio 1920, n. 1908.

5. L'amministrazione penitenziaria deve organizzare e utilizzare le lavorazioni penitenziarie per l'espletamento dei servizi interni e per la provvista di vestiario e corredo, nonché degli arredi e di quant'altro necessario negli istituti, sia per i detenuti che per il personale. A tal fine si può ricorrere all'intervento di imprese pubbliche o private e, in particolare, di cooperative sociali, con le quali saranno redatte apposite convenzioni.

6. Presso la direzione generale del Dipartimento della amministrazione penitenziaria competente per la redazione del bilancio e la gestione dei beni e dei servizi, e presso i provveditorati regionali, sono organizzati appositi uffici che devono provvedere ad organizzare e gestire la rete operativa necessaria per la realizzazione del sistema di cui al comma precedente. A tali uffici può essere preposto, a mezzo convenzione, personale esperto nella organizzazione e qualità del lavoro e nelle reti commerciali.

L'art. 21 è modificato ed assume il numero seguente:

Art.29. (Lavoro ed altre attività trattamentali all'esterno). 1. I detenuti e gli internati possono essere assegnati al lavoro all'esterno, sia subordinato che autonomo, in condizioni idonee a garantire l'attuazione positiva degli scopi previsti dall'articolo 20. Tuttavia, se si tratta di persona condannata alla pena della reclusione per uno dei delitti indicati nel comma 1 dell'articolo 79, commessi dopo il 13/5/1991, l'assegnazione al lavoro all'esterno può essere disposta dopo l'espiazione di un terzo della pena e, comunque, di almeno cinque anni. Nei confronti dei condannati all'ergastolo l'assegnazione può avvenire dopo l'espiazione di almeno dieci anni.

2. I detenuti e gli internati assegnati al lavoro all'esterno sono avviati a prestare la loro opera senza scorta, salvo che essa sia ritenuta necessaria per motivi di sicurezza. Gli imputati sono ammessi al lavoro all'esterno previa autorizzazione della competente autorità giudiziaria.

3. Quando si tratta di imprese private, il lavoro deve svolgersi sotto il diretto controllo della direzione dello istituto a cui il detenuto o l'internato è assegnato, la quale può avvalersi a tal fine del personale dipendente e del servizio sociale.

4. Per ciascun condannato o internato il provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno diviene esecutivo dopo la approvazione del magistrato di sorveglianza.

5. Le disposizioni di cui ai commi precedenti e la disposizione di cui al secondo periodo del comma 15 dell'articolo 27, relativa soltanto a chi frequenta i corsi di formazione professionale, si applicano anche ai detenuti ed agli internati ammessi a frequentare, all'esterno, corsi di formazione professionale e corsi di istruzione a tutti i livelli, anche universitari, diversi da quelli organizzati nell'istituto.

L'art. 21bis assume il numero seguente:

Art. 30. (Assistenza all'esterno dei figli minori).1. Le condannate e le internate possono essere ammesse alla cura e all'assistenza all'esterno dei figli di età non superiore agli anni dieci, alle condizioni previste dall'articolo 29.

2. Si applicano tutte le disposizioni relative al lavoro all'esterno, in particolare l'articolo 29, in quanto compatibili.

3. La misura dell'assistenza all'esterno può essere concessa, alle stesse condizioni, anche al padre detenuto, se la madre è deceduta o impossibilitata.

L'art. 22 è sostituito dal seguente ed assume il numero sottoindicato:

Art. 31. (Determinazione delle retribuzioni). 1. I detenuti e gli internati che svolgono attività lavorativa hanno diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro effettivamente prestato e al riconoscimento degli altri diritti inerenti al rapporto di lavoro, tenuto conto del trattamento economico e normativo previsto, per attività lavorative corrispondenti, dai contratti collettivi di lavoro o da normativa equivalente.

2. Per le lavorazioni interne gestite dalla amministrazione penitenziaria, il trattamento normativo e retributivo per ciascuna categoria di lavoratori è determinato, tenuto conto della disposizione del comma precedente, da una commissione composta: dal capo del dipartimento della amministrazione penitenziaria, che la presiede, dal dirigente dell'ufficio del lavoro dei detenuti e

internati dello stesso dipartimento, da un provveditore regionale della amministrazione penitenziaria, da un rappresentante del ministero del lavoro, da un rappresentante del ministero dell'economia e da un delegato per ciascuna delle tre organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale e da un rappresentante delle organizzazioni dei datori di lavoro dell'industria, dell'artigianato e dell'agricoltura.

3. La segreteria della commissione è organizzata presso il dipartimento della amministrazione penitenziaria.

4. La commissione stabilisce, altresì, il numero massimo di ore di permesso di assenza dal lavoro retribuite e le condizioni e modalità di fruizione delle stesse da parte dei detenuti e degli internati addetti alle lavorazioni, interne o esterne, o ai servizi di istituto, i quali frequentino i corsi della scuola d'obbligo o delle scuole di istruzione secondaria di secondo grado, o i corsi di addestramento professionale, ove tali corsi si svolgano durante l'orario di lavoro ordinario: deve curarsi, però, che, fra lavoro e corsi di formazione, non vi sia sovrapposizione di orario.

5. La commissione si riunisce ogni triennio per la revisione e l'adeguamento dei trattamenti normativi e retributivi, tenendo conto delle modificazioni intervenute per gli stessi nei contratti collettivi di lavoro o normativa corrispondente. Nei sei mesi precedenti alla scadenza del triennio, il capo del dipartimento della amministrazione penitenziaria convoca la commissione, previa acquisizione presso gli organi competenti dei dati necessari per la revisione e l'aggiornamento delle precedenti deliberazioni. La commissione delibererà le variazioni almeno tre mesi prima della scadenza del triennio.

L'art. 23 è modificato e assume il numero seguente:

Art.32. (Assegni familiari) 1. Ai detenuti e agli internati che lavorano sono dovuti, per le persone a carico, gli assegni familiari nella misura e secondo le modalità di legge.

2. Gli assegni familiari sono versati direttamente alle persone a carico.

L'art. 24 è modificato con la sostituzione alla parola "remunerazione" della parola "retribuzione" e con un nuovo complessivo testo ed assume il numero seguente:

Art.33. (Pignorabilità e sequestrabilità della retribuzione). 1. Sulla retribuzione spettante ai condannati, se superiore alle pensioni sociali minime, sono prelevate, se certe nel concreto ammontare ed esigibili, le somme dovute a titolo di risarcimento del danno e di rimborso delle spese di procedimento. Sulla retribuzione spettante ai condannati e agli internati, se superiore alle pensioni sociali minime, sono altresì prelevate le somme dovute ai sensi del secondo e del terzo comma dell'articolo 2, sempre se certe nel concreto ammontare ed esigibili.

2. In ogni caso deve essere riservata a favore dei condannati una quota pari a quattro quinti della retribuzione. Tale quota non è soggetta a pignoramento o a sequestro, salvo che per obbligazioni derivanti da alimenti o a prelievo per il risarcimento del danno arrecato alle cose mobili o immobili della amministrazione : in tal caso, comunque, resta riservata a favore dei condannati una quota pari a tre quinti della retribuzione.

3. La retribuzione dovuta agli internati e agli imputati non è soggetta a pignoramento o a sequestro, salvo che per obbligazioni derivanti da alimenti o a prelievo per il risarcimento del danno arrecato alle cose mobili o immobili dell'amministrazione: in tal caso, comunque, resta a loro favore una quota pari a tre quinti della retribuzione.

4. In merito alla esistenza ed entità del danno arrecato alle cose mobili o immobili della amministrazione può essere proposto reclamo, ai sensi dell'art. 46, commi 2 e seguenti, contro l'accertamento operato dalla amministrazione.

Nell'art. 25, al comma 1 è modificato ed assume il numero seguente:

Art. 34. (Peculio) 1. Il peculio dei detenuti e degli internati é costituito dalla parte della retribuzione ad essi spettante, dal danaro posseduto all'atto dell'ingresso in istituto, da quello ricavato dalla vendita degli oggetti di loro proprietà o inviato dalla famiglia o da altri o ricevuto a titolo di premio o di sussidio.

2. Le somme costituite in peculio producono a favore dei titolari gli interessi maturati per effetto del deposito effettuato dalla amministrazione penitenziaria presso un istituto bancario.
3. Il regolamento deve prevedere le modalità del deposito e stabilire la parte di peculio disponibile dai detenuti e dagli internati per acquisti autorizzati di oggetti personali o invii a familiari o conviventi, e la parte da consegnare agli stessi all'atto della dimissione dagli istituti.

L'art. 26 è modificato e assume il numero seguente:

- Art. 35. (Religione e pratiche di culto). 1. I detenuti e gli internati hanno libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto.
2. Negli istituti è assicurata la celebrazione dei riti del culto cattolico: a tal fine, a ciascun istituto è addetto un cappellano. Ministri ed esponenti di religione diversa dalla cattolica hanno diritto ad accedere negli istituti e incontrare i detenuti e gli internati per esercitare la loro missione.
 3. I detenuti e gli internati appartenenti a religione diversa dalla cattolica hanno diritto di ricevere, su loro richiesta, la assistenza dei ministri o esponenti del proprio culto e di celebrarne i riti con la periodicità propria degli stessi.

L'art. 27 è modificato e assume il numero seguente:

- Art.36. (Attività culturali, ricreative e sportive). 1. Negli istituti devono essere favorite e organizzate attività culturali, sportive e ricreative e ogni altra attività volta alla realizzazione della personalità dei detenuti e degli internati e allo sviluppo della socialità interna.
2. Una commissione composta dal direttore dell'istituto, dagli educatori e dagli assistenti sociali e dai rappresentanti dei detenuti e degli internati cura la organizzazione delle attività di cui al precedente comma, anche mantenendo contatti con il mondo esterno utili a positive relazioni con la comunità esterna e al reinserimento sociale dei detenuti e degli internati.

L'art. 28 è sostituito dal seguente, che assume una nuova numerazione:

- Art. 37. (Diritto alle relazioni familiari e alla affettività). 1. I detenuti e gli internati hanno diritto a mantenere le proprie relazioni familiari. Particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire tali relazioni, anche con l'intervento degli operatori interni, del centro servizio sociale adulti e della rete sociale esterna. Si farà particolare riferimento alle indicazioni dell'art. 61 del Regolamento di esecuzione.
2. Particolare cura è altresì dedicata a coltivare i rapporti affettivi. A tale fine, i detenuti e gli internati hanno diritto ad una visita al mese, della durata minima di sei ore e massima di ventiquattro ore, delle persone autorizzate ai colloqui. Le visite si svolgono in locali adibiti o realizzati a tale scopo, senza controlli visivi ed auditivi.
(il comma 2 è della proposta Boato ed altri)
 3. Nei casi in cui non sono utilizzabili le possibilità di cui ai precedenti commi, i detenuti e gli internati possono essere avvicinati per colloqui, almeno una volta l'anno, all'istituto più vicino al domicilio dei familiari. In questa sede, in quanto possibile, oltre i colloqui, è anche espletata la visita di cui al comma precedente. Questo comma è applicabile anche nei confronti delle persone inserite nel circuito ad alta sorveglianza, salvo non esistano, per tali persone, controindicazioni al rientro al luogo di origine. Questa norma non è, invece, applicabile nei confronti delle persone sottoposte ai regimi differenziati di cui al capo III del titolo III.

L'art. 29 è modificato e assume il numero seguente:

- Art. 38. (Comunicazioni dello stato di detenzione, dei trasferimenti, delle malattie e dei decessi). 1. I detenuti e gli internati hanno diritto a informare telefonicamente, immediatamente o al più tardi entro le 12 ore, i congiunti, il difensore e le altre persone da essi eventualmente indicate del loro ingresso in un istituto penitenziario o dell'avvenuto trasferimento.
2. In caso di decesso o di intervenuta e grave infermità fisica o psichica di un detenuto o di un internato, deve essere data tempestiva notizia ai congiunti e alle altre persone eventualmente da

lui indicate; analogamente i detenuti e gli internati devono essere tempestivamente informati del decesso o della grave infermità dei congiunti.

L'art. 30 è modificato e assume il numero seguente:

Art. 39. (Permessi). 1. Il magistrato di sorveglianza può concedere ai condannati e agli internati, nel caso di imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente, un permesso per recarsi a visitare, con le cautele previste dal regolamento, l'infermo. Agli imputati il permesso è concesso, fino alla sentenza di primo grado, dalle medesime autorità giudiziarie, competenti ai sensi del primo comma dell'articolo 15, a disporre il trasferimento in luoghi esterni di cura. Durante il procedimento di appello provvede il presidente del collegio e, nel corso di quello di cassazione, il presidente dell'organo collegiale presso il quale si è svolto il procedimento di appello.

2. Analoghi permessi possono essere concessi per eventi familiari di particolare rilevanza.
(modifica della proposta Boato ed altri)

3. Il detenuto che non rientra in istituto allo scadere del permesso senza giustificato motivo, se l'assenza si protrae per oltre tre ore e per non più di dodici, è punito in via disciplinare; se l'assenza si protrae per un tempo maggiore, è punibile a norma del primo comma dello articolo 385 del codice penale; se l'evaso si costituisce entro tre giorni dalla scadenza del permesso, è punito con la reclusione fino a tre mesi; se si costituisce entro 10 giorni, è punito con la reclusione fino a sei mesi; è, infine, applicabile la disposizione dell'ultimo capoverso dell'articolo 385 citato.

4. L'internato che rientra in istituto dopo almeno tre ore dalla scadenza del permesso senza giustificato motivo è punito in via disciplinare.

5. La ricorrenza di un motivo che giustifichi il ritardo nel rientro dal permesso è valutata dal giudice che ha concesso il permesso.

L'art. 30bis è modificato e assume il numero seguente:

Art. 40. (Provvedimenti e reclami in materia di permessi). 1. Prima di pronunciarsi sull'istanza di permesso, l'autorità competente deve assumere informazioni sulla sussistenza dei motivi addotti, a mezzo delle autorità di polizia, anche del luogo in cui l'istante chiede di recarsi.

2. La decisione sull'istanza è adottata con provvedimento motivato.

3. Il provvedimento è comunicato immediatamente senza formalità, anche a mezzo del telegrafo o del telefono, al pubblico ministero e all'interessato, i quali, entro ventiquattro ore dalla comunicazione, possono proporre reclamo, se il provvedimento è stato emesso dal magistrato di sorveglianza, al tribunale di sorveglianza, o, se il provvedimento è stato emesso da altro organo giudiziario, alla corte di appello.

4. Il tribunale di sorveglianza, raccolte, se del caso, ulteriori documentazione o informazioni, applicati gli articoli 666 e 678 C.p.p., provvede sul reclamo, previa comunicazione alle parti, nella prima udienza utile, con dispensa dalla osservanza dei termini minimi per comparire. La corte di appello provvede in camera di consiglio con le forme previste dall'art. 127 C.p.p..

5. Il magistrato di sorveglianza, o il presidente della corte d'appello, non fa parte del collegio che decide sul reclamo avverso il provvedimento da lui emesso.

6. Quando per effetto della disposizione contenuta nel precedente comma non è possibile comporre il tribunale di sorveglianza con i magistrati di sorveglianza del distretto, si procede all'integrazione del tribunale ai sensi del comma 4 dell'articolo 102.

7. L'esecuzione del permesso è sospesa sino alla scadenza del termine stabilito dal terzo comma e durante il procedimento previsto dal quarto comma, sino alla decisione dell'organo giudiziario che decide sul reclamo.

8. Le disposizioni del comma precedente non si applicano ai permessi concessi ai sensi del primo comma dell'articolo 39. In tale caso è obbligatoria la scorta.

9. Il procuratore generale presso la corte d'appello è informato dei permessi concessi e del relativo esito, con relazione trimestrale, degli organi che li hanno rilasciati.

L'art. 30ter è modificato e assume il numero seguente:

Art. 41. (Permessi di risocializzazione). 1. Ai condannati, che hanno tenuto regolare condotta ai sensi del successivo comma ottavo e che non risultano di attuale e particolare pericolosità, il magistrato di sorveglianza, acquisite le valutazioni del gruppo di osservazione e trattamento, o, in mancanza, del direttore dell'istituto, può concedere permessi di risocializzazione, di durata non superiore ogni volta a quindici giorni e, nel corso dell'anno, a quarantacinque giorni complessivi, per consentire di coltivare interessi affettivi, culturali o di lavoro. Di regola, la durata complessiva dei permessi nel corso dell'anno deve curare di allinearsi al limite suindicato.

2. Per i condannati minori di età la durata dei permessi di risocializzazione non può superare ogni volta i venti giorni e la durata complessiva non può eccedere i sessanta giorni in ciascun anno di espiazione.

3. L'esperienza dei permessi di risocializzazione è parte integrante del programma di trattamento e deve essere seguita dagli educatori e assistenti sociali penitenziari in collaborazione con gli operatori sociali del territorio.

4. La concessione dei permessi è ammessa:

a) nei confronti dei condannati all'arresto o alla reclusione non superiore a tre anni anche se congiunta all'arresto;

b) nei confronti dei condannati alla reclusione superiore a tre anni dopo l'espiazione di almeno un quarto della pena;

c) nei casi di cui alla lettera precedente, nei confronti dei condannati alla reclusione per taluno dei delitti indicati nel comma primo dell'articolo 79, dopo l'espiazione di metà della pena e, comunque, di almeno dieci anni; è, invece, applicabile la disposizione della lettera b) per i condannati per delitti compresi nel primo comma dell'art. 79, ma commessi prima del 13 maggio 1991;

d) nei confronti dei condannati all'ergastolo, dopo l'espiazione di almeno dieci anni.

5. Nei confronti dei soggetti che hanno riportato condanna o hanno assunto la qualità di imputato ai sensi dell'art. 60 C.p.p. per delitto doloso commesso durante l'espiazione della pena detentiva in carcere, punibile con una pena minima edittale superiore ad un anno, la concessione è ammessa soltanto decorsi due anni dalla commissione del fatto ascritto.

6. Si applicano, ove del caso, le cautele previste per i permessi di cui al primo comma dell'articolo 39; si applicano altresì le disposizioni di cui al terzo e al quinto comma dello stesso articolo.

7. Il provvedimento relativo ai permessi di risocializzazione è soggetto a reclamo al tribunale di sorveglianza, secondo le procedure di cui all'articolo 40.

8. La condotta dei condannati si considera regolare quando i soggetti, durante la detenzione, hanno manifestato costante senso di responsabilità e correttezza nel comportamento personale, nelle attività organizzate negli istituti e nelle attività lavorative o culturali.

9. Ai condannati che hanno tenuto regolare condotta ai sensi del comma 8, il magistrato di sorveglianza può concedere, oltre i permessi di cui al comma 1, un ulteriore permesso di 10 giorni per ogni semestre di carcerazione per coltivare specificatamente interessi affettivi. (Modifica della proposta Boato ed altri)

10. Nel caso di imminente pericolo di vita o di decesso di un familiare o di un convivente e, comunque, quando ricorrano motivi di particolare rilevanza, concernenti i rapporti familiari o la necessità di interventi sanitari particolari, situazioni, tutte, che richiedano la presenza del condannato fuori dallo Stato, il permesso può essere concesso, limitatamente all'ambito della Unione europea. Della fruizione di tali permessi è data notizia alla autorità di polizia del luogo in cui il permesso si svolge ed alla quale l'interessato deve presentarsi.

11. Quando la direzione dell'istituto, su parere del gruppo di osservazione e trattamento, ne ravvisa la esigenza per il completamento delle attività trattamentali intraprese, può proporre al magistrato di sorveglianza la concessione di permessi di risocializzazione nell'ambito di altri paesi della Unione europea a condannati che abbiano già fruito positivamente di permessi premio. Tali permessi possono essere concessi congiuntamente a più condannati, sempre precedenti fruitori di permessi premio, con particolare riferimento alla effettuazione di scambi culturali con altri paesi della Unione. In tali casi, i detenuti possono essere accompagnati dagli operatori, anche non dipendenti dalla amministrazione penitenziaria, che hanno seguito le attività trattamentali, in relazione alle quali i permessi vengono concessi. Della fruizione è data notizia alla autorità di polizia del luogo in cui i permessi si attuano.

L'art. 31 è modificato e assume il numero seguente:

Art.42. (Diritto alla partecipazione e costituzione delle rappresentanze dei detenuti e degli internati). 1. La partecipazione dei detenuti e degli internati alle occasioni di programmazione, monitoraggio e verifica delle attività trattamentali e di ambiti significativi della vita interna al carcere, deve essere incentivata al fine di ottenere un maggiore coinvolgimento e accrescere il senso di responsabilità individuale. Costituiscono un utile strumento di valorizzazione di tale diritto le rappresentanze previste dagli articoli 10, 17 e 36.

2. Tali rappresentanze sono nominate di regola per sorteggio secondo le modalità indicate dal regolamento interno dell'istituto.

Capo IV

Regime penitenziario

L'art. 32 è modificato e assume il numero seguente:

Art. 43. (Norme di condotta dei detenuti e degli internati. Obbligo di risarcimento del danno). 1. In ogni istituto penitenziario sono tenuti, presso la biblioteca o altro locale cui i detenuti possono accedere, i testi dell'ordinamento penitenziario, del regolamento di esecuzione allo stesso e del regolamento interno, nonché delle altre disposizioni in materia.

2. Ai detenuti e agli internati, all'atto del loro ingresso negli istituti e, se occorre, anche successivamente, viene rilasciato un estratto delle principali norme di cui al comma 1, con la indicazione di come consultare i testi integrali.

3. I detenuti e gli internati devono osservare le norme e le disposizioni che regolano la vita penitenziaria, alla cui osservanza è tenuta anche la amministrazione penitenziaria.

4. Nessun detenuto o internato può avere, nei servizi dell'istituto, mansioni che importino un potere disciplinare o consentano la acquisizione di una posizione di preminenza sugli altri. In relazione alle loro capacità possono collaborare alla definizione e alla attuazione di programmi di formazione o di lavoro.

5. I detenuti e gli internati devono avere cura degli oggetti messi a loro disposizione e astenersi da qualsiasi danneggiamento di cose altrui.

6. I detenuti e gli internati che arrecano danno alle cose mobili o immobili dell'amministrazione penitenziaria sono tenuti a risarcirlo senza pregiudizio dell'eventuale procedimento penale e disciplinare. Al riguardo si richiama la disposizione del comma 4 dell'art. 33.

L'art. 33 è modificato e assume il numero seguente:

Art. 44. (Isolamento). 1. Negli istituti penitenziari l'isolamento continuo é ammesso:

1) quando é prescritto per ragioni sanitarie;

2) durante l'esecuzione della sanzione della esclusione dalle attività in comune;

3) per gli imputati durante le indagini preliminari per un tempo limitato e breve e se vi sono ragioni di cautela processuale: sia il tempo che le ragioni indicati debbono essere specificati nel provvedimento della autorità giudiziaria precedente, impugnabile come provvedimento sulla libertà personale.

2. L'isolamento diurno nei confronti dei condannati all'ergastolo non esclude l'ammissione degli stessi alle attività lavorative, nonché di istruzione e formazione diverse dai normali corsi frequentati dagli altri reclusi. I periodi di detenzione trascorsi in situazione di isolamento, anche se solo di fatto, diversi da quelle di cui ai numeri 1 e 2 del comma precedente, sono computati sulla durata di tale sanzione. La esecuzione della stessa può essere sospesa nei casi in cui, per le condizioni fisiche o psichiche della persona, la esecuzione medesima non possa essere sostenuta senza rischi dall'interessato: si provvede ai sensi dell'art. 684 del codice di procedura penale. La sanzione predetta deve essere posta in esecuzione sollecitamente e comunque prima che si sia avviato il percorso di reinserimento sociale con la fruizione dei benefici, a cominciare dai permessi di risocializzazione.

3. Il regolamento di esecuzione specifica le modalità di attuazione dell'isolamento nei vari casi indicati. Sono assicurate le normali condizioni di vita, di alimentazione, di igiene e di assistenza. Non deve essere compromesso il rispetto della dignità della persona.

4. La situazione di isolamento dei detenuti e degli internati deve essere oggetto di particolare attenzione, con adeguati controlli giornalieri nel luogo di isolamento, da parte sia di un medico, sia di un componente del gruppo di osservazione e trattamento, e con vigilanza adeguata da parte del personale del Corpo di polizia penitenziaria.

5. Al di fuori di tali casi, non possono essere attuate forme di isolamento anche temporaneo. Particolarmente ciò non deve avvenire nei casi di cui al comma 6 dell'art. 13 e più in generale nelle situazioni individuali di criticità descritte nell'art. 125, nelle quali vanno ricomprese anche quelle di cosiddetto isolamento volontario, non risolvibili con l'assegnazione alle sezioni protette di cui all'art. 122.

L'art. 34 è modificato e assume il numero seguente:

Art. 45. (Perquisizioni). 1. Le perquisizioni concernono la persona o i locali di vita dei detenuti e degli internati.

2. I detenuti e gli internati possono essere sottoposti a perquisizione personale, salvo che l'accertamento non possa essere eseguito con strumento di controllo non invasivo, per motivi di sicurezza, con le modalità stabilite nel regolamento di esecuzione. Il personale che vi partecipa deve essere dello stesso sesso della persona perquisita

3. La perquisizione personale deve essere effettuata nel pieno rispetto della personalità. Solo in presenza di specifici e giustificati motivi, la perquisizione può essere attuata con ispezione nelle parti intime della persona: al riguardo, la perquisizione attuata solo con denudamento e osservazione esterna delle parti intime viola il rispetto della personalità ed è vietata. L'utilizzazione di cani è possibile solo quando occorra per la ricerca di sostanze per il reperimento delle quali sono addestrati.

4. Dell'avvenuta perquisizione deve essere data adeguata documentazione che comprovi quanto previsto dai commi precedenti e le motivazioni relative, anche in merito alle ispezioni nelle parti intime e all'uso di cani.

5. Le perquisizioni nelle camere dei detenuti e degli internati e negli altri luoghi di uso comune nei quali si trovano cose di loro pertinenza sono effettuate con rispetto della dignità delle persone e senza produrre danni alle loro cose.

6. Il regolamento di esecuzione stabilisce quali sono le situazioni in cui si effettuano le perquisizioni ordinarie, sia personali sia dei luoghi.

7. Per procedere a perquisizioni fuori dei casi ordinari è necessario il provvedimento motivato del direttore.

8. Le perquisizioni sono effettuate dal personale in servizio nell'istituto in cui sono attuate.

L'art. 35 è modificato e assume il numero seguente:

Art. 46. (Diritto di reclamo). 1. I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa:

1) al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al capo del dipartimento della amministrazione penitenziaria e al Ministro della giustizia;

2) al presidente della giunta regionale, al presidente della giunta provinciale, al sindaco, al garante dei diritti dei detenuti eventualmente nominato da regione, provincia e comune;

3) al magistrato di sorveglianza;

4) al capo dello stato.

2. Il reclamo proposto al magistrato di sorveglianza può avere ad oggetto un provvedimento adottato o la omissione di un provvedimento richiesto o la preclusione ad uno spazio trattamentale o la determinazione o il mantenimento di una situazione del reclamante che comportano la violazione di un diritto o una condizione del reclamante diversa da quella prevista dalla legge.

3. In particolare, il magistrato di sorveglianza decide sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti l'osservanza delle norme riguardanti:

a) l'attribuzione della qualifica lavorativa, la retribuzione, nonché lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e le assicurazioni sociali;

b) i provvedimenti di irrogazione delle sanzioni disciplinari sotto il profilo della legittimità e del merito.

4. Il magistrato di sorveglianza provvede sul reclamo con ordinanza, nella quale, se accoglie il reclamo, indica quale debba essere la decisione o la condotta che la amministrazione penitenziaria deve tenere, secondo le rispettive competenze della direzione dell'istituto o del provveditorato regionale o del dipartimento della amministrazione penitenziaria o di tutti o alcuni di questi.

5. Il procedimento si svolge ai sensi degli artt. 666 e 678 C.p.p.. Il magistrato di sorveglianza fissa la data dell'udienza e ne fa dare avviso alle parti, compresa la direzione dell'istituto penitenziario interessata, che ha diritto a comparire ed è, comunque, invitata ad esprimere, se lo ritiene, le proprie osservazioni. Il magistrato di sorveglianza può anche disporre che il direttore compaia per fornire i chiarimenti che si ritengono necessari. Nell'avviso di udienza deve essere specificato l'oggetto del reclamo.

6. Nel provvedere, il magistrato di sorveglianza, indica anche le situazioni di gestione degli istituti che condizionano il provvedimento reclamato, specificando tali condizionamenti e individuando a chi siano addebitabili.

7. Contro la ordinanza del magistrato di sorveglianza è ammesso ricorso per cassazione anche da parte della direzione interessata.

8. La amministrazione penitenziaria si deve conformare alla decisione adottata dal magistrato di sorveglianza.

L'art. 36, modificato, assume il numero seguente:

Art. 47. (Regime delle sanzioni disciplinari). 1. Il regime delle sanzioni è attuato in modo da stimolare il senso di responsabilità e la capacità di autocontrollo. Esso è adeguato alle condizioni fisiche e psichiche dei soggetti.

2. L'applicazione della sanzione tiene conto del programma di trattamento in corso e questo della sanzione applicata.

L'art. 37 assume il numero seguente:

Art. 48. (Ricompense) 1. Le ricompense costituiscono il riconoscimento del senso di responsabilità dimostrato nella condotta personale e nelle attività organizzate negli istituti.

2. Le ricompense e gli organi competenti a concederle sono previsti dal regolamento di esecuzione.

L'art. 38, modificato, assume il numero seguente:

Art. 49. (Infrazioni disciplinari). 1. I detenuti e gli internati non possono essere puniti per un fatto che non sia espressamente previsto come infrazione dal regolamento di esecuzione.

2. Ai fini della configurazione di determinati illeciti penali e conseguentemente disciplinari, la camera di pernottamento del detenuto o dell'internato, pur se sottoposta a controllo visivo del personale penitenziario, non è luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico.

L'art. 39, modificato, assume il numero seguente:

Art. 50. (Sanzioni disciplinari). 1. Nessuna sanzione può essere inflitta se non con provvedimento motivato dopo la contestazione dell'addebito all'interessato, il quale è ammesso ad esporre le proprie discolpe.

2. Nell'applicazione delle sanzioni bisogna tener conto, oltre che della natura e della gravità del fatto, del comportamento e delle condizioni personali del soggetto. Devono essere acquisiti la relazione di osservazione e il programma di trattamento.

3. Le sanzioni sono eseguite nel rispetto della personalità.

4. Le infrazioni disciplinari possono dar luogo solo alle seguenti sanzioni:

1) richiamo del direttore;

- 2) ammonizione rivolta dal direttore;
 - 3) esclusione da attività ricreative e sportive per non più di dieci giorni;
 - 4) isolamento durante la permanenza all'aria aperta per non più di dieci giorni;
 - 5) esclusione dalle attività in comune per non più di quindici giorni.
5. La sanzione della esclusione dalle attività in comune non può essere eseguita senza la certificazione scritta, rilasciata dal sanitario, attestante che il soggetto può sopportarla. Il soggetto escluso dalle attività in comune è sottoposto a costante controllo sanitario.
6. L'esecuzione della sanzione della esclusione dalle attività in comune è sospesa nei confronti delle donne gestanti e delle puerpere fino a sei mesi, e delle madri che allattino la propria prole fino ad un anno, qualora le stesse siano detenute o internate nonostante le disposizioni di legge in materia.
7. In caso di assoluta urgenza, determinata dalla necessità di prevenire danni a persone o a cose o l'insorgenza o la diffusione di disordini o in presenza di fatti di particolare gravità per la sicurezza e l'ordine dell'istituto, il direttore può disporre, in via cautelare, con provvedimento motivato, che il detenuto o l'internato, che abbia commesso una infrazione sanzionabile con la esclusione dalle attività in comune, resti in una camera individuale, in attesa della convocazione del consiglio di disciplina. La durata della misura cautelare non può eccedere i cinque giorni e si detrae dalla durata della sanzione eventualmente applicata.
8. Nel caso del comma precedente, il direttore attiva e svolge al più presto il procedimento disciplinare.

L'art. 40 assume il numero seguente:

Art.51. (Autorità competente a deliberare le sanzioni). 1. Le sanzioni del richiamo e della ammonizione sono deliberate dal direttore.

2. Le altre sanzioni sono deliberate dal consiglio di disciplina, composto dal direttore o, in caso di suo legittimo impedimento, dal funzionario dell'area pedagogica più elevato in grado, con funzioni di presidente, dal sanitario e dall'educatore e, nel caso di detenuti stranieri, dal rispettivo mediatore linguistico-culturale, se operante presso l'istituto.

L'art. 41, modificato, assume il numero seguente:

Art.52. (Impiego della forza fisica). 1. Non è consentito l'impiego della forza fisica nei confronti dei detenuti e degli internati se non sia indispensabile per impedire atti di violenza o tentativi di evasione o per vincere la resistenza, anche passiva, all'esecuzione degli ordini impartiti.

2. La forza impiegata deve essere proporzionata alla attività violenta che è necessario reprimere e non deve essere accompagnata o seguita da atti aventi finalità punitive, intimidatorie e comunque degradanti. Quando sia necessario, possono essere usate manette durante l'intervento e per il tempo strettamente successivo allo stesso.

3. Il personale che, per qualsiasi motivo, abbia fatto uso della forza fisica nei confronti dei detenuti o degli internati, deve immediatamente riferirne, con apposito verbale dell'accaduto, al direttore dell'istituto, il quale dispone, senza indugio, accertamenti sanitari e procede alle altre indagini del caso. Il verbale suindicato è trasmesso immediatamente al magistrato di sorveglianza

4. Gli agenti in servizio nell'interno degli istituti non possono portare armi se non nei casi eccezionali in cui ciò venga ordinato dal direttore.

L'art. 41 bis viene spostato da questo titolo, inserito nel Capo III del Titolo III e viene sostituito dai tre nuovi articoli ivi inseriti.

L'art. 42, modificato, assume il numero seguente:

Art. 53. (Trasferimenti).1 I detenuti e gli internati hanno diritto ad essere assegnati in un istituto prossimo alla residenza della famiglia e, comunque, compreso nella regione di residenza, salva la presenza di motivi contrari, legati al reato commesso o a situazioni di mantenimento o di possibile recupero di legami con la criminalità organizzata, che devono essere motivati.

2. I detenuti e gli internati possono essere trasferiti per gravi e comprovati motivi di sicurezza, per esigenze dell'istituto legate a inagibilità di parti dello stesso o a impossibilità di ricezione del medesimo, per motivi di giustizia, di salute, di studio e familiari. I motivi vanno specificati nel provvedimento.

3. I detenuti e gli internati debbono essere trasferiti con il bagaglio personale e con almeno parte del loro peculio.

L'art. 42bis, modificato, assume il numero seguente:

Art. 54. (Traduzioni). 1. Sono traduzioni tutte le attività di accompagnamento coattivo, da un luogo ad un altro, di soggetti detenuti, internati, fermati, arrestati o comunque in condizione di restrizione della libertà personale.

2. Le traduzioni dei detenuti e degli internati adulti sono eseguite, nel tempo più breve possibile, dal corpo di polizia penitenziaria, con le modalità stabilite dalle leggi e dai regolamenti e, se trattasi di donne, con l'assistenza di personale femminile.

3. Le traduzioni di soggetti che rientrano nella competenza dei servizi dei centri per la giustizia minorile sono effettuate dai contingenti del corpo di polizia penitenziaria assegnati al settore minorile fino a che non sarà approvato, come previsto dall'art. 5, l'Ordinamento penitenziario minorile, che dovrà prevedere anche una nuova e autonoma organizzazione del personale.

4. Nelle traduzioni sono adottate le opportune cautele per proteggere i soggetti tradotti dalla curiosità del pubblico e da ogni specie di pubblicità, nonché per evitare ad essi inutili disagi. L'inosservanza della presente disposizione costituisce comportamento valutabile ai fini disciplinari nei confronti del personale. Al fine di uniformarsi a tali disposizioni, i mezzi di trasporto impiegati devono assicurare posto sufficiente, circolazione di aria e temperature adeguate alla stagione.

5. Nelle traduzioni individuali l'uso delle manette ai polsi è obbligatorio solo quando lo richiedano la particolare pericolosità attuale del soggetto o vi sia il ragionevole sospetto del rischio di fuga o quando ricorrano circostanze di ambiente che rendono difficile la traduzione. In tutti gli altri casi l'uso delle manette ai polsi o di qualsiasi altro mezzo di coercizione fisica è vietato. Nel caso di traduzioni individuali di detenuti o internati la valutazione della particolare pericolosità attuale del soggetto o della ragionevolezza del sospetto del pericolo di fuga è previamente compiuta dall'autorità giudiziaria o dalla direzione penitenziaria competente, le quali dettano le conseguenti prescrizioni.

6. Nelle traduzioni collettive è sempre obbligatorio l'uso di manette modulari multiple dei tipi definiti con decreto ministeriale. È vietato l'uso di qualsiasi altro mezzo di coercizione fisica.

7. Nelle traduzioni individuali e collettive i detenuti e gli internati utilizzano abiti civili.

8. Il direttore può disporre che il personale che effettua la traduzione indossi abiti civili quando risulti opportuno per il buon esito della stessa. Nelle traduzioni dei soggetti di cui al comma 3 il personale indossa sempre abiti civili.

L'art. 43 assume il numero seguente:

Art. 55. (Dimissione). 1. La dimissione dei detenuti e degli internati è eseguita senza indugio dalla direzione dell'istituto in base ad ordine scritto della autorità competente.

2. Il direttore dell'istituto dà notizia della prevista dimissione, almeno tre mesi prima, al centro di servizio sociale del luogo in cui ha sede l'istituto ed a quelli del luogo dove il soggetto intende stabilire la sua residenza, comunicando tutti i dati necessari per gli opportuni interventi socioassistenziali. Il centro di servizio sociale investe del caso la rete dei servizi già attivata o attivabile. Nel caso in cui il momento della dimissione non possa essere previsto tre mesi prima, il direttore dà le prescritte notizie non appena viene a conoscenza della relativa decisione.

3. Oltre a quanto stabilito da specifiche disposizioni di legge, il direttore informa anticipatamente il magistrato di sorveglianza, il questore e l'ufficio di polizia territorialmente competente di ogni dimissione anche temporanea dall'istituto.

4. Il direttore dell'istituto o un suo delegato, all'atto della dimissione o successivamente, rilascia al soggetto, che lo richieda, un attestato con l'eventuale qualificazione professionale conseguita e notizie obiettive circa la condotta tenuta, desunte dagli atti di osservazione.

5. I soggetti, che ne sono privi, vengono provvisti di un corredo di vestiario civile.

L'art. 44, modificato, assume il numero seguente:

Art. 56. (Nascite, matrimoni, decessi). 1. Negli atti di stato civile relativi ai matrimoni celebrati e morti avvenute in istituti di prevenzione e di pena non si fa menzione dell'istituto. Le nascite saranno registrate nell'ospedale di ricovero della madre.

2. La direzione dell'istituto deve dare immediata notizia del decesso di un detenuto o di un internato, oltre che ai familiari, all'autorità giudiziaria del luogo, a quella da cui il soggetto dipendeva e al ministero di grazia e giustizia.

3. La salma è messa immediatamente a disposizione dei congiunti. Non può essere applicata per la salma del detenuto alcuna disciplina diversa da quella ordinaria.

Gli artt. 45 e 46 sono soppressi. La normativa relativa all'oggetto degli stessi è sviluppata nel titolo IV°.

Titolo II°

Misure alternative alla detenzione, esecuzione di altri trattamenti sanzionatori penali e magistratura di sorveglianza

Capo I°

Misure alternative alla detenzione

L'art. seguente è aggiunto ex novo e assume il numero seguente:

Art. 57. (Diritti dei condannati). 1. E' riconosciuto, con riferimento all'art. 27, comma 3, della Costituzione, il diritto del condannato a che, verificandosi le condizioni poste dalla legge ordinaria, il protrarsi della realizzazione della pretesa punitiva venga riesaminato al fine di accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto positivamente al suo fine rieducativo.

2. Il sistema normativo deve tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma predisporre anche tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle.

3. A tal fine sono stabilite le misure alternative alla detenzione o di prova controllata, che, attraverso prescrizioni limitative, ma non privative, della libertà personale e l'apprestamento di forme di sostegno, siano idonee a funzionare ad un tempo come strumenti di controllo sociale e di promozione alla risocializzazione.

4. Il funzionamento di tale sistema deve essere assicurato attraverso la creazione e il mantenimento di una organizzazione adeguata a svolgere le funzioni di controllo e di assistenza indicate nel comma precedente.

5. Quando il giudice competente accerta che il condannato si trova nelle condizioni, legali e di merito, previste dalla legge deve ritenere venuta meno la ragione della prosecuzione della pena detentiva continuativa in carcere e disporre che la stessa prosegua in misura alternativa. Questa rappresenta un intervento ordinario e necessario attraverso il quale la pena viene eseguita e tale rimane anche nei casi in cui la legge ordinaria lo preveda nei confronti di persone in stato di libertà.

6. L'organo giudiziario competente agli interventi di cui al comma precedente è rappresentato dalla magistratura di sorveglianza. La funzione di questa consiste, pertanto, nella gestione dinamica della esecuzione della pena attraverso la utilizzazione degli strumenti ordinari previsti a tale scopo, rappresentati, prima, dalla promozione della redazione e della attuazione dei programmi di trattamento per la definizione dei percorsi di reinserimento sociale e dalla ammissione, poi, se ne ricorrano le condizioni, alle varie alternative alla detenzione, strumenti, tutti, rivolti al fine di tendere alla risocializzazione dei condannati e degli internati.

L'art. 47, modificato, assume il numero seguente:

Art. 58. (Affidamento in prova al servizio sociale). 1. Se la pena detentiva non supera tre anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, il condannato può essere affidato al servizio sociale fuori dall'istituto per un periodo uguale a quello della pena da scontare.

2. Il provvedimento è adottato sulla base dei risultati della osservazione della personalità, condotta collegialmente per almeno un mese in istituto, nei casi in cui si può ritenere che il provvedimento stesso, anche attraverso le prescrizioni di cui al presente articolo, contribuisca alla rieducazione del reo e assicuri la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati.

3. L'affidamento in prova al servizio sociale può essere disposto senza procedere alla osservazione in istituto quando il condannato, dopo la commissione del reato, ha serbato comportamento tale da consentire il giudizio di cui al comma 2. L'istanza è proposta al Tribunale di sorveglianza territorialmente competente nel luogo di residenza o domicilio del condannato, previo accertamento della sua posizione esecutiva presso l'ufficio del pubblico ministero competente alla esecuzione.

4. Se l'istanza di affidamento in prova al servizio sociale è proposta dopo che ha avuto inizio l'esecuzione della pena, il magistrato di sorveglianza competente in relazione al luogo di detenzione, cui l'istanza deve essere rivolta, può sospendere l'esecuzione della pena e ordinare la liberazione del condannato, quando sono offerte concrete indicazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'ammissione all'affidamento in prova e al grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione e non vi sia pericolo di fuga. La sospensione dell'esecuzione della pena opera sino alla decisione del tribunale di sorveglianza, cui il magistrato di sorveglianza trasmette immediatamente gli atti, e che decide entro quarantacinque giorni. Se l'istanza non è accolta, riprende l'esecuzione della pena, e non può essere accordata altra sospensione, quale che sia l'istanza successivamente proposta.

5. Nel provvedimento di affidamento sono dettate le prescrizioni che il soggetto dovrà seguire in ordine ai suoi rapporti con il servizio sociale, alla dimora, alla libertà di locomozione, al divieto di frequentare determinati locali ed al lavoro.

6. Con lo stesso provvedimento può essere disposto che durante tutto o parte del periodo di affidamento in prova il condannato non soggiorni in uno o più comuni, o soggiorni in un comune determinato; in particolare sono stabilite prescrizioni che impediscano al soggetto di svolgere attività o di avere rapporti personali che possono portare al compimento di altri reati.

7. Nel provvedimento può anche stabilirsi che l'affidato si adoperi a favore della vittima del reato e, quando è in esecuzione di pena per reato commesso in violazione dei suoi doveri familiari, adempia puntualmente gli obblighi di assistenza familiare. Gli interventi predetti prescindono dall'eventuale obbligo di risarcimento del danno derivante dal reato, da attuare solo nell'ambito e secondo le regole dell'azione civile relativa.

8. Nel corso dell'affidamento le prescrizioni possono essere modificate dal magistrato di sorveglianza. Peraltro, è vietato al magistrato di sorveglianza, che segue la esecuzione della prova, di apportare modifiche che contrastino con il quadro complessivo delle prescrizioni stabilite nella ordinanza ammissiva del tribunale di sorveglianza, modifiche che non derivino da esigenze concrete emerse nello svolgersi della prova.

9. Il servizio sociale controlla la condotta del soggetto e lo aiuta a superare le difficoltà di adattamento alla vita sociale, anche mettendosi in relazione con la sua famiglia e con gli altri suoi ambienti di vita.

10. La funzione di controllo sul rispetto delle prescrizioni deve essere assolta dai centri di servizio sociale adulti a mezzo di proprio personale non appartenente a organi di polizia, neppure penitenziaria. Nelle prescrizioni non possono essere introdotti compiti degli organi di polizia e riferimenti agli stessi. Se questi, nella loro attività di prevenzione generale, verificano situazioni problematiche che riguardano affidati in prova al servizio sociale, ne riferiscono al magistrato di sorveglianza e al Centro Servizio sociale adulti competenti alla esecuzione della misura alternativa.

11. Il servizio sociale riferisce periodicamente al magistrato di sorveglianza sul comportamento del soggetto.

12. L'affidamento è revocato qualora il comportamento del soggetto, contrario alla legge o alle prescrizioni dettate, appaia incompatibile con la prosecuzione della prova. Con il provvedimento di revoca il tribunale di sorveglianza determina la pena detentiva ancora da espiare, tenendo conto

del tempo trascorso nel regime di prova, delle restrizioni di libertà subite dal condannato e del suo comportamento durante tale periodo.

13. L'esito positivo del periodo di prova estingue la pena nella sua interezza, compresa la pena pecuniaria, le pene accessorie e ogni altro effetto penale della condanna. Sono inoltre revocate le misure di sicurezza personali, ordinate dal giudice con la sentenza di condanna o con provvedimento successivo. Il permesso di soggiorno per motivi di giustizia di cui all'art. 1, comma 2, può essere convertito, qualora ne ricorrano le condizioni, in un permesso di soggiorno ordinario.

14. All'affidato in prova al servizio sociale che abbia dato prova, nel periodo di affidamento, di un suo concreto recupero sociale, desumibile da comportamenti rivelatori del positivo evolversi della sua personalità, può essere concessa la detrazione di pena di cui all'articolo 78. Si applicano gli articoli 78, comma 4, e 104.

Dopo l'art. 58 sono inseriti i seguenti:

Art. 59. (Affidamento in prova in casi di disagio psichico o sociale). 1. Quando è in esecuzione o deve essere eseguita una pena detentiva nella misura indicata al comma 1 dell'articolo precedente, l'affidamento in prova al servizio sociale viene preferito alla esecuzione detentiva nei casi in cui il condannato sia in condizioni critiche dal punto di vista psichico, pur essendo stato ritenuto capace di intendere e di volere, o si trovi in condizioni di abbandono sociale per la carenza di legami e riferimenti sociali.

2. Si applicano le disposizioni dell'articolo precedente, ma particolare cura è riservata alla realizzazione di rapporti stabili di presa in carico dei servizi pubblici psichiatrici e sociali del territorio in cui la persona si trova o di quelli nel quale si opera l'inserimento o delle strutture o associazioni che operano la presa in carico per conto o in luogo dei servizi.

3. Nell'ambito di tali rapporti, si cura la definizione e lo sviluppo di un programma di intervento per il contenimento o, se possibile, il superamento, delle criticità psico-sociali. Nelle prescrizioni della misura alternativa deve essere prevista anche quella relativa alla attuazione di tale programma.

4. Le prescrizioni devono adeguarsi alla specifica situazione della persona e possono limitarsi a prevedere un riferimento costante al servizio o comunità o associazione di accoglienza, riferimento che consenta i contatti e la comunicazione con la persona, anche senza esigere uno stabile inserimento abitativo.

5. Il programma di cui al comma 3 deve essere volto alla ricostruzione di un inserimento sociale soddisfacente o quantomeno al contenimento delle condizioni di disagio psico sociale in cui la persona vive. In relazione a questo deve essere valutato l'andamento e l'esito della prova.

Art. 60. (Uscita dallo Stato durante la esecuzione di affidamento in prova). 1. Chi si trova in esecuzione della misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale può chiedere di essere autorizzato a recarsi fuori dal territorio dello Stato per un periodo o per più periodi determinati, quando ciò sia indispensabile per esigenze di lavoro o di studio o di salute o di famiglia.

2. L'autorizzazione è concessa dal magistrato di sorveglianza, previa verifica delle esigenze dichiarate, attraverso il Centro servizio sociale adulti o altri organi pubblici del nostro Stato o di quello in cui l'affidato si reca.

3. L'esito del periodo di permanenza dell'interessato fuori dal territorio dello Stato sarà verificato, analogamente a quanto disposto dal comma 2, attraverso l'organizzazione di lavoro o di studio o sanitaria o altra a conoscenza della situazione familiare e personale dell'interessato.

4. Nell'ambito dei rapporti fra gli Stati della Unione europea, possono essere stabilite, a condizioni di reciprocità, convenzioni fra il dipartimento della amministrazione penitenziaria del nostro Stato e la corrispondente autorità di altro Stato della comunità per la esecuzione, nell'altro Stato, dell'affidamento in prova al servizio sociale nei confronti di persona condannata in Italia. Nei casi in cui siano applicate tali convenzioni, la gestione della misura alternativa è condotta dagli organi competenti dell'altro Stato, che, alla conclusione del periodo di affidamento in prova, rimettono gli atti al tribunale di sorveglianza che aveva emesso l'ordinanza ammissiva alla misura alternativa, competente in merito ai provvedimenti conclusivi.

L'art. 47 ter, modificato, con numerazione progressiva di ogni comma, assume il numero seguente:

Art. 61. (Detenzione domiciliare). 1. La pena della reclusione non superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, nonché la pena dell'arresto, possono essere espiate nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza, quando trattasi di:

- a) donna incinta o madre di prole di età inferiore ad anni dieci, con lei convivente;
- b) padre, esercente la potestà, di prole di età inferiore ad anni dieci con lui convivente, quando la madre sia deceduta o altrimenti assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole;
- c) persona in condizioni di salute particolarmente gravi, che richiedano costanti contatti con i presidi sanitari territoriali;
- d) persona di età superiore a sessanta anni;
- e) persona minore di anni ventuno per comprovate esigenze di salute, di studio, di lavoro e di famiglia.

2. La detenzione domiciliare può essere applicata per l'espiazione della pena detentiva inflitta in misura non superiore a due anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, indipendentemente dalle condizioni di cui al comma 1, quando non ricorrono i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale e sempre che tale misura sia idonea ad evitare il pericolo che il condannato commetta altri reati.

3. Quando potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo della esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 del codice penale, il tribunale di sorveglianza, anche se la pena supera il limite di cui al comma 1, può disporre la applicazione della detenzione domiciliare, stabilendo un termine di durata di tale applicazione, termine che può essere prorogato. L'esecuzione della pena prosegue durante la esecuzione della detenzione domiciliare.

4. Se l'istanza di applicazione della detenzione domiciliare è proposta dopo che ha avuto inizio l'esecuzione della pena, il magistrato di sorveglianza, cui la domanda deve essere rivolta, può disporre l'applicazione provvisoria della misura, quando ricorrono i requisiti di cui ai commi precedenti. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 58, comma quarto.

5. Il tribunale di sorveglianza, nel disporre la detenzione domiciliare, ne fissa le modalità e i tempi di uscita dal luogo della detenzione domiciliare in riferimento ai motivi per cui la misura alternativa è stata concessa e, comunque, per agevolare il recupero di normali relazioni sociali e, in ogni caso, per consentire il soddisfacimento delle sue indispensabili esigenze di vita. Determina e impartisce altresì le disposizioni per gli interventi del servizio sociale. Tali prescrizioni e disposizioni possono essere modificate dal magistrato di sorveglianza competente nel luogo in cui si svolge la detenzione domiciliare.

6. Il condannato nei confronti del quale è disposta la detenzione domiciliare non è sottoposto al regime penitenziario previsto dalla presente legge e dal relativo regolamento di esecuzione. Nessun onere grava sull'amministrazione penitenziaria per il mantenimento, la cura e l'assistenza medica del condannato che trovasi in detenzione domiciliare.

7. La detenzione domiciliare è revocata se il comportamento del soggetto, contrario alla legge o alle prescrizioni dettate, appare incompatibile con la prosecuzione della misura.

8. Deve essere inoltre dichiarata inefficace quando vengono a cessare le condizioni previste nei commi 1, 2 e 3.

9. Il condannato che, essendo in stato di detenzione nella propria abitazione o in un altro dei luoghi indicati nel comma 1, se ne allontana senza giustificato motivo, è punito ai sensi dell'articolo 385 del codice penale. Si applica la disposizione dell'ultimo comma dello stesso articolo. Il luogo della detenzione domiciliare comprende anche gli spazi annessi e collegati alla abitazione, alla privata dimora e alle strutture indicate nel comma 1, come l'ingresso, compreso lo spazio pubblico antistante allo stesso, i cortili, i giardini, gli spazi coltivati e simili, annessi al luogo della detenzione domiciliare.

10. La esistenza del giustificato motivo di cui al comma precedente è valutata dal magistrato di sorveglianza, che segue la esecuzione della detenzione domiciliare.

11. Quando vi sia denuncia per il delitto di cui al comma 9, il magistrato di sorveglianza può sospendere l'attuazione del beneficio, che viene, comunque, revocato dal tribunale di sorveglianza in presenza della condanna definitiva.

12. L'ultimo comma del testo vigente è abrogato.

L'art. 47quater assume il numero seguente:

Art. 62. (Misure alternative alla detenzione nei confronti dei soggetti affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria). 1. Le misure previste dagli articoli 58 e 61 possono essere applicate, anche oltre i limiti di pena ivi previsti, su istanza dell'interessato o del suo difensore, nei confronti di coloro che sono affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria accertate ai sensi dell'articolo 286-bis, comma 2, del codice di procedura penale e che hanno in corso o intendono intraprendere un programma di cura e assistenza presso le unità operative di malattie infettive ospedaliere ed universitarie o altre unità operative prevalentemente impegnate secondo i piani regionali nell'assistenza ai casi di AIDS.

2. L'istanza di cui al comma 1 deve essere corredata da certificazione del servizio sanitario pubblico competente o del servizio sanitario penitenziario, che attesti la sussistenza delle condizioni di salute ivi indicate e la concreta attuabilità del programma di cura e assistenza, in corso o da effettuare, presso le unità operative di malattie infettive ospedaliere ed universitarie o altre unità operative prevalentemente impegnate, secondo i piani regionali, nell'assistenza ai casi di AIDS.

3. Le prescrizioni da impartire per l'esecuzione della misura alternativa devono contenere anche quelle relative alle modalità di esecuzione del programma.

4. In caso di applicazione della misura della detenzione domiciliare, i centri di servizio sociale per adulti svolgono l'attività di sostegno e controllo circa l'attuazione del programma.

5. Nei casi previsti dal comma 1, il giudice può non applicare la misura alternativa qualora l'interessato abbia già fruito di analoga misura e questa sia stata revocata da meno di un anno.

6. Il giudice può revocare la misura alternativa disposta ai sensi del comma 1 qualora il soggetto risulti imputato o sia stato sottoposto a misura cautelare per uno dei delitti previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, relativamente a fatti commessi successivamente alla concessione del beneficio.

7. Il giudice, quando non applica o quando revoca la misura alternativa per uno dei motivi di cui ai commi 5 e 6, ordina che il soggetto sia detenuto presso un istituto carcerario dotato di reparto attrezzato per la cura e l'assistenza necessarie.

8. Per quanto non diversamente stabilito dal presente articolo si applicano le disposizioni degli articoli 58 o 61 a seconda di quale delle due misure alternative sia stata concessa.

9. Ai fini del presente articolo non si applica il divieto di concessione dei benefici previsto dall'art. 79.

10. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle persone internate attraverso la sostituzione, alle misure di sicurezza detentive, della libertà vigilata, con la prescrizione di seguire il programma di cura e assistenza.

L'art. 47quinquies assume il numero seguente:

Art. 63. (Detenzione domiciliare speciale). 1. Quando non ricorrono le condizioni di cui all'articolo 61, le condannate madri di prole di età non superiore ad anni dieci, se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti e se vi è la possibilità di ripristinare la convivenza con i figli, possono essere ammesse ad espriare la pena nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e alla assistenza dei figli, dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena ovvero dopo l'espiazione di almeno quindici anni nel caso di condanna all'ergastolo.

2. In relazione a tale possibilità gli operatori penitenziari attivano le risorse familiari e sociali di accoglienza, con particolare riferimento a quelle dei servizi socioassistenziali competenti nel luogo di appartenenza della condannata e dei suoi familiari.

3. Per la condannata nei cui confronti è disposta la detenzione domiciliare speciale, nessun onere grava sull'amministrazione penitenziaria per il mantenimento, la cura e l'assistenza medica della condannata che si trovi in detenzione domiciliare speciale.

4. Il tribunale di sorveglianza, nel disporre la detenzione domiciliare speciale, fissa le modalità di attuazione, secondo quanto stabilito dal comma 5 dell'articolo 61, precisa il periodo di tempo che la persona può trascorrere all'esterno del proprio domicilio, detta le prescrizioni relative agli interventi

del servizio sociale. Tali prescrizioni e disposizioni possono essere modificate dal magistrato di sorveglianza competente per il luogo in cui si svolge la misura.

5. All'atto della scarcerazione è redatto verbale in cui sono dettate le prescrizioni che il soggetto deve seguire nei rapporti con il servizio sociale.

6. Il servizio sociale controlla la condotta del soggetto e lo aiuta a superare le difficoltà di adattamento alla vita sociale, anche mettendosi in relazione con la sua famiglia e con gli altri suoi ambienti di vita; riferisce periodicamente al magistrato di sorveglianza sul comportamento del soggetto.

7. Sulla osservanza delle prescrizioni non legate agli interventi di servizio sociale vigilano anche gli organi di polizia.

8. La detenzione domiciliare speciale è revocata se il comportamento del soggetto, contrario alla legge o alle prescrizioni dettate, appare incompatibile con la prosecuzione della misura.

9. La detenzione domiciliare speciale può essere concessa, alle stesse condizioni previste per la madre, anche al padre detenuto, se la madre è deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole.

10. Al compimento del decimo anno di età del figlio, su domanda del soggetto già ammesso alla detenzione domiciliare speciale, il tribunale di sorveglianza può:

a) disporre la proroga del beneficio, se ricorrono i requisiti per l'applicazione della semilibertà di cui all'articolo 66;

b) disporre l'ammissione all'assistenza all'esterno dei figli minori di cui all'articolo 30, tenuto conto del comportamento dell'interessato nel corso della misura, desunto dalle relazioni redatte dal servizio sociale, ai sensi dei commi 5 e 6, nonché della durata della misura e dell'entità della pena residua.

L'art. 47sexies assume il numero seguente:

Art. 64. (Allontanamento dal domicilio senza giustificato motivo). 1. La condannata ammessa al regime della detenzione domiciliare speciale che rimane assente dal proprio domicilio, senza giustificato motivo, per non più di dodici ore, può essere proposta per la revoca della misura.

2. Se l'assenza si protrae per un tempo maggiore, la condannata è punita ai sensi dell'articolo 385, primo comma, del codice penale ed è applicabile la disposizione dell'ultimo comma dello stesso articolo.

3. La condanna per il delitto di evasione comporta la revoca del beneficio.

4. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano al padre detenuto, qualora la detenzione domiciliare sia stata concessa a questi, ai sensi dell'articolo 63, comma 9.

L'art. 48 assume il numero seguente:

Art. 65. (Regime di semilibertà). 1. Il regime di semilibertà consiste nella concessione al condannato e all'internato di trascorrere parte del giorno fuori dell'istituto per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale.

2. I condannati e gli internati ammessi al regime di semilibertà sono assegnati in appositi istituti o apposite sezioni autonome di istituti ordinari e indossano abiti civili.

L'art. 50 assume il numero seguente:

Art. 66. (Ammissione alla semilibertà). 1. Possono essere espiate in regime di semilibertà la pena dell'arresto e la pena della reclusione non superiore a sei mesi, se il condannato non è affidato in prova al servizio sociale.

2. Fuori dai casi previsti dal comma 1, il condannato può essere ammesso al regime di semilibertà soltanto dopo l'espiazione di almeno metà della pena ovvero, se si tratta di condannato per taluno dei delitti indicati dal comma 1 dell'art. 79, commessi dopo il 13/5/1991, di almeno due terzi di essa. Tuttavia, nei casi previsti dall'art. 58, se mancano i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale, il condannato può essere ammesso al regime di semilibertà anche prima dell'espiazione di metà della pena.

3. L'internato può essere ammesso alla semilibertà in ogni tempo.
4. L'ammissione al regime di semilibertà è disposta in relazione ai progressi compiuti nel corso del trattamento, quando vi sono le condizioni per un graduale reinserimento del soggetto nella società.
5. Il condannato all'ergastolo può essere ammesso al regime di semilibertà dopo avere espiato almeno venti anni di pena.
6. Nei casi previsti dal comma 1, se il condannato ha dimostrato la propria volontà di reinserimento nella vita sociale, la semilibertà può essere altresì disposta successivamente all'inizio dell'esecuzione della pena. Si applica, in quanto compatibile, l'art. 58, comma 4.
7. Se la ammissione alla semilibertà riguarda una detenuta madre di un figlio di età inferiore a tre anni, essa ha diritto di usufruire della casa per la semilibertà di cui al comma 8 dell'art. 101 del DPR 30/6/2000, n.230.

L'articolo seguente è aggiunto ex novo e assume il numero sottoindicato:

Art. 67. (Progressione nel trattamento in semilibertà). 1. Il magistrato di sorveglianza, su istanza del semilibero interessato, può disporre che lo stesso, nel periodo in cui, secondo il programma di trattamento applicato, dovrebbe rientrare in istituto, resti, sottoposto a libertà vigilata, nel luogo, per il tempo e con le modalità indicati, nei periodi di malattia o infortunio, certificati dal servizio sanitario pubblico, e di ferie annuali riconosciute nell'ambito del rapporto di lavoro in corso di svolgimento in semilibertà.

2. Quando il semilibero sarebbe ammissibile all'affidamento in prova al servizio sociale, dopo tre mesi, e, negli altri casi di semilibertà, dopo un anno di effettivo e regolare svolgimento della misura alternativa, il magistrato di sorveglianza, su istanza dell'interessato, può disporre che lo stesso, nel periodo in cui, secondo il programma di trattamento applicato, dovrebbe rientrare in istituto, resti, sottoposto a libertà vigilata, nel luogo, per il tempo e con le modalità indicati dallo stesso magistrato, nei giorni di sabato o domenica o in entrambi, nonché nel giorno di riposo settimanale diverso dai predetti.

3. Il magistrato di sorveglianza può adottare il provvedimento di cui al comma 2 nei confronti dei semiliberi in esecuzione di una pena residua inferiore ad anni due, anche a prescindere dalla previa espiazione di parte della pena di cui al comma precedente.

4. Nei casi di cui alla prima ipotesi del comma 2 e di cui al comma 3, dopo un anno, e, nei casi di cui alla seconda ipotesi del comma 2, dopo tre anni di effettivo e regolare svolgimento della semilibertà, il magistrato di sorveglianza, su istanza dell'interessato, può disporre che lo stesso, in parte dei periodi in cui dovrebbe rientrare in istituto, resti, sottoposto a libertà vigilata, nel luogo, per i tempi e con le modalità stabilite dallo stesso giudice. Tale intervento è ammissibile anche senza che vi sia stato in precedenza l'intervento di cui ai commi 2 e 3.

5. Il magistrato di sorveglianza, sentito il gruppo di osservazione e trattamento e svolti gli eventuali ulteriori accertamenti, provvede nelle forme del decreto previsto dall'art. 103. La applicazione e i tempi e le modalità di attuazione della libertà vigilata sono comunicati agli organi di polizia per l'espletamento dei compiti di loro competenza.

6. Il magistrato di sorveglianza, sentito l'interessato e il gruppo di osservazione, può modificare le prescrizioni stabilite nei provvedimenti suindicati. Nei casi indicati nei commi precedenti, per il periodo della giornata in cui l'interessato esce dall'istituto per il compimento delle attività da svolgere in semilibertà, restano ferme le competenze di cui all'art. 103, comma 5.

7. Il condannato ammesso alla semilibertà, dopo quattro anni di effettivo e regolare svolgimento della stessa, è ammissibile alla liberazione condizionale anche se la parte di pena espiata non raggiunge quella che deve essere previamente espiata o eccede quella residua, secondo le misure indicate dall'art. 72. Se si tratta di condannato all'ergastolo, dopo 5 anni di effettivo e regolare svolgimento della semilibertà, è ammissibile la liberazione condizionale anche se non è ancora maturata la espiazione della parte di pena prevista dall'art. 72.

L'art. 51, modificato, assume il numero seguente:

Art. 68. (Sospensione e revoca del regime di semilibertà). 1. Il provvedimento di semilibertà può essere in ogni tempo revocato quando il soggetto non si appalesi idoneo al trattamento.

2. Gli accertamenti sull'andamento della semilibertà sono operati dal personale penitenziario, sia da quello educativo e di servizio sociale, sia da quello appartenente al Corpo di polizia penitenziaria. Non hanno funzioni specifiche di controllo in proposito gli altri organi di polizia, che, se, nella loro attività di prevenzione generale, verificano situazioni problematiche concernenti i detenuti o internati semiliberi, ne riferiscono al magistrato di sorveglianza e al direttore dell'istituto penitenziario competenti.

3. Nei periodi di sottoposizione a libertà vigilata del detenuto o dell'internato semiliberi di cui all'art. 67, gli organi di polizia svolgono i controlli di loro competenza e riferiscono sulle eventuali violazioni al magistrato di sorveglianza e alla direzione dell'istituto penitenziario.

4. Il provvedimento di revoca della semilibertà deve fare sempre riferimento ad una condotta colpevole dell'interessato, di rilevanza tale da palesare la sua inidoneità al trattamento in semilibertà. Se manchi tale condotta colpevole, l'ammissione alla misura alternativa è dichiarata inefficace ed è esclusa la applicazione della normativa conseguente alla revoca.

5. Il condannato, ammesso al regime di semilibertà, che rimane assente dall'istituto senza giustificato motivo, per non più di dodici ore, è punito in via disciplinare e può essere proposto per la revoca della concessione.

6. Se l'assenza si protrae per un tempo maggiore, il condannato è punibile a norma del primo comma dell' articolo 385 del codice penale. In caso di ritardato rientro sono applicabili le disposizioni del comma 3 dell'art. 39 sul trattamento penale applicabile.

7. Quando vi sia denuncia per il delitto di cui al comma precedente, il magistrato di sorveglianza può sospendere l'attuazione del beneficio, che viene, comunque, revocato dal tribunale di sorveglianza in presenza della condanna definitiva.

8. All'internato ammesso al regime di semilibertà, che rimane assente dall'istituto per oltre tre ore senza giustificato motivo, può essere revocata la semilibertà, fatte salve le conseguenze, se vi siano, della sottrazione volontaria alla esecuzione delle misure di sicurezza detentive.

9. L'esistenza o meno del giustificato motivo, nei casi dei commi 5 e 8, è valutata dal magistrato di sorveglianza.

L'art. 52 assume il numero seguente:

Art. 69. (Licenza al condannato ammesso al regime di semilibertà). 1. Al condannato ammesso al regime di semilibertà possono essere concesse, per agevolare il suo reinserimento, una o più licenze di durata non superiore nel complesso a giorni quarantacinque all'anno. Di regola, la durata complessiva delle licenze nel corso dell'anno deve curare di allinearsi al limite massimo suindicato.

2. Durante la licenza il condannato è sottoposto al regime della libertà vigilata.

3. Se il condannato durante la licenza viola gli obblighi impostigli, la licenza può essere revocata senza procedere a revoca della semilibertà.

4. Al condannato che, allo scadere della licenza o dopo la revoca di essa, non rientra in istituto senza giustificato motivo sono applicabili le disposizioni di cui all' articolo 68.

L'art. 53 assume il numero seguente:

Art. 70. (Licenze agli internati) .1. Agli internati può essere concessa una licenza di sei mesi nel periodo immediatamente precedente alla scadenza fissata per il riesame di pericolosità.

2. Ai medesimi può essere concessa, per gravi esigenze personali o familiari, una licenza di durata non superiore a giorni quindici; può essere inoltre concessa una licenza di durata non superiore a giorni trenta, una volta all'anno, al fine di favorirne il riadattamento sociale.

3. Agli internati ammessi al regime di semilibertà possono inoltre essere concesse le licenze previste nel primo comma dell'articolo precedente.

4. Durante la licenza l'internato è sottoposto al regime della libertà vigilata.

5. Se l'internato durante la licenza trasgredisce agli obblighi impostigli, la licenza può essere revocata, anche senza la revoca della semilibertà.

6. All'internato che rimane assente dall'istituto per oltre tre ore dallo scadere della licenza, senza giustificato motivo, sono applicabili le disposizioni dell'art. 68.

L'art. 53bis assume il numero seguente ed è modificato con la sostituzione del comma 2 con un nuovo testo:

Art. 71. (Computo del periodo di permesso o licenza). 1. Il tempo trascorso dal detenuto o dall'internato in permesso o licenza è computato a ogni effetto nella durata delle misure restrittive della libertà personale, salvi i casi di mancato rientro o di altri gravi comportamenti da cui risulta che il soggetto non si è dimostrato meritevole del beneficio. In questi casi sull'esclusione dal computo decide, con decreto motivato, il magistrato di sorveglianza.

2. Avverso il decreto può essere proposto dall'interessato reclamo al tribunale di sorveglianza secondo la procedura di cui agli artt. 666 e 678 C.p.p.. Il magistrato che ha emesso il provvedimento non fa parte del collegio.

L'art. 176 codice penale è sostituito dal seguente ed assume il numero sottoindicato:

Art. 72. (Liberazione condizionale). 1. Il condannato a pena detentiva che, durante il tempo di esecuzione della pena, abbia manifestato costanti progressi nel trattamento, tali da fare ritenere che egli sia ravveduto e che non commetterà altri reati, può essere ammesso alla liberazione condizionale se vi sono le condizioni per il suo corretto reinserimento sociale.

2. Il condannato a pena detentiva temporanea può essere ammesso alla liberazione condizionale, ferma restando la disposizione di cui al comma 7 dell'articolo 67:

a) se ha scontato almeno trenta mesi e, comunque, almeno metà della pena in esecuzione e il rimanente della medesima non superi i cinque anni; per le pene superiori a 10 anni, il residuo pena non deve essere superiore ad anni cinque più un quarto della pena in esecuzione eccedente i 10 anni; ferme restando le altre indicazioni di questa lettera a), nei casi di condannati per delitti di cui al comma 1 dell'art. 79, commessi dopo il 13/5/1991, devono essere espiati almeno i due terzi della pena in esecuzione;

b) quando è stato dichiarato, con la sentenza di condanna, recidivo ai sensi dei capoversi dell'art. 99, se ha scontato almeno quattro anni e non meno di tre quarti della pena in esecuzione.

3. Il condannato all'ergastolo può essere ammesso alla liberazione condizionale quando abbia scontato almeno ventisei anni di pena.

4. La concessione della liberazione condizionale è subordinata all'adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato, salvo che il condannato dimostri di trovarsi nella impossibilità di adempierle.

5. Le preclusioni ai benefici penitenziari, salva collaborazione con la giustizia, di cui al primo periodo del comma 1 dell'art. 79, non si applicano alla liberazione condizionale.

6. La liberazione condizionale è attuata con la sottoposizione dell'interessato, per un periodo uguale a quello della pena ancora da scontare o di anni cinque, se si tratta di condannato all'ergastolo, alle prescrizioni contenute nella ordinanza ammissiva alla liberazione condizionale. Il verbale di accettazione della sottoposizione alle prescrizioni, in difetto del quale la liberazione condizionale non è eseguita, è redatto dinanzi all'organo penitenziario da cui l'interessato dipende.

7. La sottoposizione alle prescrizioni non configura la misura di sicurezza della libertà vigilata. Il n. 2 del comma 1 dell'art. 230 codice penale è soppresso.

8. Le prescrizioni devono contenere le indicazioni relative ai rapporti che l'interessato deve stabilire e mantenere con l'organo di polizia e con il Centro servizio sociale adulti, che seguono la misura e presso i quali si deve presentare senza ritardo, e relative inoltre alle presentazioni periodiche dinanzi agli stessi organi, nonché alle indicazioni sulla dimora, sulla libertà di spostamento e sull'eventuale obbligo di permanenza per tempi determinati presso la dimora, sullo svolgimento di attività di lavoro o di altra attività comunque utile al reinserimento sociale. Nelle prescrizioni può essere anche previsto che, durante tutto o parte del periodo di liberazione condizionale, l'interessato non soggiorni in uno o più comuni e non svolga attività o intrattenga rapporti personali che possono porlo a rischio del compimento di altri reati.

9. Nel corso della liberazione condizionale, le prescrizioni possono essere modificate dal magistrato di sorveglianza.

10. Il Centro servizio sociale adulti, oltre a controllare la condotta del soggetto, svolge le attività di sostegno e assistenza utili al suo reinserimento sociale. L'organo di polizia verifica l'osservanza

delle prescrizioni che lo riguardano. Entrambi riferiscono periodicamente al magistrato di sorveglianza circa l'andamento della liberazione condizionale.

11. Le disposizioni dell'art. 60 sono applicabili anche alla liberazione condizionale.

L'art. 177 codice penale è sostituito dal seguente che assume il numero seguente:

Art. 73. (Revoca della liberazione condizionale o estinzione della pena). 1. Nei confronti del condannato ammesso alla liberazione condizionale resta sospesa l'esecuzione della misura di sicurezza detentiva applicata al condannato con la sentenza di condanna o con provvedimento successivo.

2. La liberazione condizionale è revocata se l'interessato viene condannato per delitto non colposo commesso nel corso della misura ovvero trasgredisce le prescrizioni stabilite per la esecuzione della stessa, quando la condotta del soggetto, in relazione alla condanna subita e alle violazioni delle prescrizioni, appare incompatibile con il mantenimento del beneficio. Con il provvedimento di revoca il Tribunale di sorveglianza determina la pena detentiva ancora da espiare, tenendo conto del tempo trascorso in liberazione condizionale, nonché delle restrizioni di libertà subite dal condannato e del suo comportamento durante tale periodo.

3. Decorso tutto il tempo della pena inflitta ovvero cinque anni dalla data del provvedimento di liberazione condizionale, se trattasi di condannato all'ergastolo, l'esito positivo del periodo di prova estingue la pena nella sua interezza, compresa la pena pecuniaria, le pene accessorie e ogni altro effetto penale della condanna e sono revocate le misure di sicurezza personali, ordinate dal giudice con la sentenza di condanna o con provvedimento successivo.

4. Al liberato condizionale che abbia dato prova, nel periodo di liberazione condizionale di un suo concreto recupero sociale, desumibile da comportamenti rivelatori del positivo evolversi della sua personalità, può essere concessa la detrazione di pena di cui all'art. 78. Si applicano gli articoli 78, comma 4, e 104.

5. Il beneficio di cui al comma precedente si applica anche alle liberazioni condizionali e per i semestri in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 74. (Rapporto fra la applicazione delle misure alternative alla detenzione ed altri interventi penali o amministrativi). 1. L'applicazione di una delle misure alternative alla detenzione previste da questo capo, esclusa la liberazione anticipata, determina la sospensione della esecuzione ed impedisce la eseguibilità delle misure di sicurezza, anche detentive, nonché delle misure di prevenzione, ivi compresa quella di cui all'art. 2 della L. 27/12/1956, n. 1423, e di ogni altra misura amministrativa nei confronti del condannato che interferisca sulla fruizione della misura alternativa.

2. In caso di esito positivo delle misure alternative dell'affidamento in prova al servizio sociale, ivi comprese quelle degli articoli 59 e 60, e della liberazione condizionale, gli effetti di cui al comma 13 dell'art. 58 e del comma 3 dell'articolo 73, determinano, in conseguenza della revoca delle misure di sicurezza e con riferimento al disposto dell'art. 10 della L. 27/12/1956, n. 1423, la cessazione degli effetti delle misure di prevenzione disposte nei confronti del condannato, ivi compresa quella di cui all'art. 2 della stessa legge.

3. Per le altre misure alternative, alla conclusione della esecuzione della pena, si applicano le disposizioni dell'art. 97.

4. La esecuzione della pena in regime di misura alternativa alla detenzione, esclusa la semilibertà, e la custodia cautelare in regime di arresti domiciliari si considerano compatibili quando hanno in comune il luogo di attuazione e le modalità esecutive. La custodia cautelare è sospesa, ma le prescrizioni relative alla esecuzione delle misure alternative devono tenere conto delle modalità esecutive stabilite per gli arresti domiciliari dalla autorità giudiziaria che li ha concessi.

5. Le disposizioni del presente articolo relative all'affidamento in prova al servizio sociale si applicano anche all'affidamento in prova al servizio sociale in casi particolari di cui all'art. 94 del D.P.R. 9/10/1990, n. 309.

6. Il comma 2 dell'art. 298 C.p.p. è soppresso.

L'art. 51bis assume il numero seguente:

Art. 75. (Sopravvenienza di nuovi titoli di privazione della libertà). 1. Quando durante l'attuazione dell'affidamento in prova al servizio sociale o della detenzione domiciliare o della detenzione domiciliare speciale o del regime di semilibertà sopravviene un titolo di esecuzione di altra pena detentiva, il direttore dello istituto penitenziario o il direttore del centro di servizio sociale informa immediatamente il magistrato di sorveglianza. Se questi, tenuto conto del cumulo delle pene, anche se non formalmente redatto, rileva che permangono le condizioni di cui al comma primo dello articolo 58 o ai commi 1 e 2 dell'articolo 61 o ai commi 1 e 2 dell'articolo 63 o ai primi tre commi dell'articolo 66, dispone con decreto la prosecuzione provvisoria della misura in corso; in caso contrario, dispone la sospensione della misura stessa. Il magistrato di sorveglianza trasmette quindi gli atti al tribunale di sorveglianza che deve decidere nel termine di venti giorni la prosecuzione o la cessazione della misura.

L'art. 51ter assume il numero seguente:

Art. 76. (Sospensione cautelativa delle misure alternative). 1. Se l'affidato in prova al servizio sociale o l'ammesso al regime di semilibertà o di detenzione domiciliare o di detenzione domiciliare speciale pone in essere comportamenti tali da determinare la revoca della misura, il magistrato di sorveglianza nella cui giurisdizione essa è in corso ne dispone con decreto motivato la provvisoria sospensione, ordinando l'accompagnamento del trasgressore in istituto. Trasmette quindi immediatamente gli atti al tribunale di sorveglianza per le decisioni di competenza. Il provvedimento di sospensione del magistrato di sorveglianza cessa di avere efficacia se la decisione del tribunale di sorveglianza non interviene entro trenta giorni dalla ricezione degli atti.

Dopo gli articoli precedenti ne è aggiunto uno nuovo, che assume il numero seguente:

Art. 77. (Estensione alla liberazione condizionale della applicazione degli articoli precedenti). 1. Le disposizioni dei precedenti articoli 75 e 76 si applicano anche nei confronti del condannato in esecuzione della liberazione condizionale.

L'art. 54 assume il numero seguente ed è modificato con l'inserimento del nuovo comma 2 e la sostituzione di un nuovo testo al comma 3, che diviene comma 4:

Art. 78. (Liberazione anticipata). 1. Al condannato a pena detentiva che ha dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione è concessa, quale riconoscimento di tale partecipazione e ai fini del suo più efficace reinserimento nella società, una detrazione da quarantacinque a sessanta giorni per ogni singolo semestre di pena scontata. A tal fine è valutato anche il periodo trascorso in stato di custodia cautelare o di detenzione domiciliare.

2. La progressiva maggiore misura della detrazione, con riferimento ad ogni singolo semestre di pena scontata, tiene conto dei dati particolarmente significativi nel lavoro, nello studio o in altre attività trattamentali, nonché nei rapporti con il personale e con i compagni, verificando, peraltro, se la scarsità o l'assenza di dati specifici rilevanti sia indipendente dalla volontà del condannato e conseguente alla assenza o, comunque, alla povertà delle offerte trattamentali ricevute.

3. La concessione del beneficio è comunicata all'ufficio del pubblico ministero presso la corte d'appello o presso il tribunale che ha emesso il provvedimento di esecuzione.

4. La condanna per delitto non colposo commesso nel corso della esecuzione successivamente alla concessione del beneficio ne comporta la revoca se la condotta del soggetto, in relazione alla condanna subita, appare incompatibile con il mantenimento del beneficio.

5. Agli effetti del computo della misura di pena che occorre avere espiato per essere ammessi ai benefici dei permessi premio, della semilibertà e della liberazione condizionale, la parte di pena detratta ai sensi del comma primo si considera come scontata. La presente disposizione si applica anche ai condannati all'ergastolo.

L'art. 4bis, già nel titolo I°, viene collocato in questo titolo II°, assume il numero seguente e viene così modificato:

Art. 79 (Divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti). 1. L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi di risocializzazione e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI, esclusa la liberazione anticipata, possono essere concessi ai detenuti e internati per i seguenti delitti solo nei casi in cui tali detenuti e internati collaborino con la giustizia a norma dell'articolo 80 della presente legge: delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza, delitto di cui all'articolo 416-bis del codice penale, delitti commessi, in concorso del delitto precedente, avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, delitti di cui agli articoli 600, 601, 602 e 630 del codice penale, all'articolo 291-quater del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e all'articolo 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. Sono fatte salve le disposizioni degli articoli 16-nonies e 17-bis del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82. I benefici suddetti possono essere concessi ai detenuti o internati per uno dei delitti di cui al primo periodo del presente comma, solo se non vi sono elementi tali da fare ritenere la sussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, altresì nei casi in cui la limitata partecipazione al fatto criminoso, accertata nella sentenza di condanna, ovvero l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità operato con sentenza irrevocabile, rendono comunque impossibile un'utile collaborazione con la giustizia, nonchè nei casi in cui, anche se la collaborazione che viene offerta risulti oggettivamente irrilevante, nei confronti dei medesimi detenuti o internati sia stata applicata una delle circostanze attenuanti previste dall'articolo 62, n. 6, anche qualora il risarcimento del danno sia avvenuto dopo la sentenza di condanna, dall'articolo 114 ovvero dall'articolo 116, secondo comma, del codice penale. I benefici di cui al presente comma possono essere concessi solo se non vi sono elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, ai detenuti o internati per i delitti di cui ai seguenti articoli: articoli 575, 628, terzo comma, e 629, secondo comma, del codice penale, articolo 291-ter del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, articolo 73 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, comma 2, del medesimo testo unico, articolo 416 del codice penale, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I, del medesimo codice, dagli articoli 609-bis, 609-quater e 609-octies del codice penale e dall'articolo 12, commi 3, 3-bis e 3-ter del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

2 Le preclusioni, salva collaborazione alla giustizia ai sensi dell'art. 80, alla ammissibilità al lavoro all'esterno e ai permessi di risocializzazione, di cui al primo periodo del comma 1, cessano di avere efficacia dopo la espiazione effettiva di metà della pena e comunque di non oltre 10 anni, non applicata in tale calcolo la disposizione del comma 5 dell'art. 78. Le stesse preclusioni alla ammissibilità alle misure alternative alla detenzione di cui agli artt. 58, 61 e 66, cessano di avere efficacia dopo la espiazione effettiva di due terzi della pena e, comunque, di non oltre 12 anni, non applicata in tale calcolo la disposizione del comma 5 dell'art. 78. Venuta meno la efficacia delle preclusioni, la ammissione ai benefici predetti potrà avvenire solo in presenza delle condizioni legali e di merito previste per i singoli benefici e purchè non sia accertata la sussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata.

3. Ai fini della decisione in merito ai benefici di cui al comma 1, il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza integra i dati istruttori utili alla decisione stessa, acquisendo dettagliate informazioni dagli organi indicati al comma successivo sulla attualità dei collegamenti del condannato con la criminalità organizzata o eversiva. Le informazioni di tali organi non devono esprimere pareri sulla concessione dei benefici, ma fornire dati conoscitivi relativi alla permanenza attuale dei collegamenti indicati: gli eventuali pareri espressi non possono essere utilizzati nella motivazione della decisione. In ogni caso il giudice decide trascorsi quaranta giorni dalla richiesta delle informazioni.

4. Le informazioni di cui al comma precedente sono acquisite:

-nei casi di cui al primo, secondo e terzo periodo del comma 1, presso il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente nel luogo di detenzione del condannato, che può essere integrato dal direttore dell'istituto in cui lo stesso si trova, e dell'analogo organo competente nel luogo di commissione del reato;

nei casi di cui al quarto periodo, ai questori competenti nel luogo di detenzione del condannato e nel luogo di commissione dei reati.

5. Quando il comitato ritiene che sussistano particolari esigenze di sicurezza ovvero che i collegamenti potrebbero essere mantenuti con organizzazioni operanti in ambiti non locali o extranazionali, ne dà comunicazione al giudice e il termine di cui al comma 2 è prorogato di ulteriori trenta giorni al fine di acquisire elementi ed informazioni da parte dei competenti organi centrali.

6. I commi 3, 4 e 5 si applicano anche alla liberazione condizionale.

L'art. 58ter assume il numero seguente:

Art. 80. (Persone che collaborano con la giustizia). 1. I limiti di pena previsti dalle disposizioni del comma 1 dell'articolo 29, del comma quarto dell'articolo 41, del comma secondo dell'articolo 66 e della lettera a) del comma 2 dell'art. 72, concernenti le persone condannate per taluno dei delitti indicati nel comma primo dell'articolo 79, non si applicano a coloro che, anche dopo la condanna, si sono adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero hanno aiutato concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati.

2. Le condotte indicate nel comma primo sono accertate dal tribunale di sorveglianza, assunte le necessarie informazioni e sentito il pubblico ministero presso il giudice competente per i reati in ordine ai quali è stata prestata la collaborazione.

L'art. 58quater è sostituito dall'articolo seguente, che assume il numero seguente:

Art. 81. (Divieto di concessione dei benefici penitenziari). 1. L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi di risocializzazione e le misure alternative di cui agli articoli 58, 61 e 65 non possono essere concessi al condannato per uno dei delitti di cui al comma 1 dell'art. 79:

a) quando ha posto in essere una condotta punibile a norma dell'art. 385 codice penale;

b) quando le misure predette sono state revocate a seguito di una condotta colpevole dell'interessato;

c) quando è pronunciata condanna definitiva nei suoi confronti per un delitto doloso, punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a tre anni, commesso durante la fruizione di uno dei benefici predetti.

2. Tale divieto opera nell'ambito della stessa esecuzione e non concerne i periodi di custodia cautelare o la esecuzione di misure alternative relative ad altre pene: se queste siano comprese nel complesso di pene nella attuale esecuzione contestuale, la esecuzione della pena per cui opera il divieto di cui al comma 1 deve considerarsi espiata per prima.

3. Il divieto di cui al comma 1 opera:

nella ipotesi di cui alla lettera a) del comma 1, per un periodo di 3 anni dal momento in cui è ripresa la esecuzione della custodia o della pena: tale periodo è ridotto a due anni se l'interessato si costituisce volontariamente in carcere entro dieci giorni dalla consumazione della evasione;

nella ipotesi di cui alla lettera b) del comma 1 per un periodo di 3 anni dalla data della condotta colpevole per cui è stata pronunciata la revoca della misura alternativa o, se quella data non sia definita, da quella della pronuncia di revoca;

nella ipotesi di cui alla lettera c) del comma 1, per un periodo di tre anni dalla data della commissione del delitto se la pena inflitta non è superiore a due anni di reclusione, e per un periodo di cinque anni dalla stessa data, se la pena inflitta è superiore a due anni di reclusione.

4. Nella ipotesi di cui alla lettera c) del comma 1, il divieto ivi previsto opera anche se è emessa sentenza ai sensi art. 444 C.p.p..

5. Quando, nelle ipotesi di cui alle lettere a) e c) del comma 1, il procedimento penale relativo è pendente per l'evasione o per un delitto doloso punito con la reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza competenti possono

sospendere la esecuzione del lavoro all'esterno o la esecuzione o concessione dei permessi premio o la esecuzione o la concessione della misura alternativa fino alla pronuncia della sentenza definitiva.

6. Se le situazioni di cui ai commi precedenti emergono successivamente alla concessione dei benefici si deve procedere alla revoca della stessa o, nel caso di cui al comma 5, alla sospensione ivi prevista.

7. La disciplina che precede è applicabile anche alla liberazione condizionale.

E' introdotto ex novo l'articolo seguente, che assume il numero sottoindicato:

Art. 82. (Decorso del tempo e disposizioni in materia penale e di procedura della esecuzione penale). 1. L'ultimo comma dell'art. 172 C.p. è soppresso. Il secondo periodo del comma 1 dell'art.173 C.p. è soppresso.

2. La revoca della sospensione condizionale della pena di cui all'art. 163 C.p., dell'indulto e della grazia, dell'affidamento in prova al servizio sociale, della liberazione condizionale e della liberazione anticipata, di cui agli articoli 58, 72 e 78 della presente legge, nonché della sospensione della esecuzione della pena detentiva e dell'affidamento in prova in casi particolari di cui agli artt.90 e 94 del D.P.R. 9/10/1990, n. 309, deve essere disposta entro cinque anni dal verificarsi della causa che determina la revoca. Se tale causa è rappresentata da una sentenza di condanna, il termine predetto decorre dal passaggio in giudicato della medesima.

3. L'ordine di esecuzione della pena di cui al comma 2 deve essere emesso e trasmesso per la esecuzione agli organi competenti, che devono provvedere senza alcun ritardo, entro tre mesi dalla comunicazione dei provvedimenti di cui al comma 2.

4. Nei casi in cui la revoca del beneficio si verifica automaticamente per effetto della legge, l'ordine di esecuzione della pena deve essere emesso e trasmesso per la esecuzione senza ritardo entro il termine di cinque anni di cui allo stesso comma. Entro tale termine deve, comunque, essere emesso anche il provvedimento dichiarativo della revoca da parte del giudice competente.

5. Cessa la esecuzione delle pene poste in esecuzione a seguito di revoca disposta fuori dai termini di cui a commi precedenti, anche se la esecuzione è iniziata prima della entrata in vigore della presente legge.

E' introdotto ex novo l'articolo seguente che assume il numero seguente:

Art. 83. (Ammissibilità a misure alternative con riferimento al decorso del tempo dalla commissione dei reati). 1. L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi di risocializzazione e la semilibertà, nonché la liberazione condizionale possono essere concessi anche in deroga alle vigenti disposizioni, ivi comprese quelle relative ai limiti di pena di cui agli artt. 29, 41, 66 e 72 della presente legge, quando siano decorsi i periodi di tempo sottoindicati dalla commissione dei reati per cui sono state inflitte la condanna o le condanne. L'ammissione è disposta in base ai risultati della osservazione condotta collegialmente in istituto. Viene valutato, in particolare, in relazione al tempo trascorso dalla commissione dei reati, se non vi sia la probabilità che il condannato commetta altri reati.

2. La disposizione predetta è applicabile:

a) quando siano decorsi 10 anni dalla commissione dei reati e la pena inflitta con la sentenza di condanna non sia superiore ad anni 5;

b) quando siano decorsi 15 anni e la pena inflitta non sia superiore ad anni 10;

c) quando siano decorsi 20 anni e la pena inflitta sia superiore ad anni 10;

d) quando siano decorsi 25 anni e sia stata inflitta la pena dell'ergastolo.

I termini di cui al comma precedente sono ridotti a 5,10,15 e 20 anni, se il condannato ha già espiato oltre un quarto della pena in esecuzione.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano nei casi di cui all'art. 79, comma 1, primo periodo.

4. Nei confronti di chi è stato condannato per delitti aventi finalità di terrorismo, escluso quello internazionale, ed eversione dell'ordinamento costituzionale o comunque espressione violenta di lotta politica, l'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e la semilibertà, nonché la liberazione condizionale possono essere concessi anche in deroga alle vigenti disposizioni, ivi

comprese quelle relative alle preclusioni alla ammissibilità, salva collaborazione, di cui all'art. 79, comma 1, primo periodo, nonché quelle relative ai limiti di pena di cui agli artt. 29, 41, 66 e 72 della presente legge, quando siano decorsi almeno 15 anni dalla commissione dei reati per cui è stata inflitta la condanna e, anche in base ai risultati della osservazione condotta collegialmente in istituto, vi siano elementi tali da escludere che il condannato commetta ulteriori reati e, tenendo conto in particolare del tempo trascorso dai fatti, risulti che il condannato medesimo ha tenuto e tiene comportamenti oggettivamente incompatibili con il permanere di vincoli con movimenti terroristici ed eversivi ed ha escluso ed esclude la violenza come metodo di lotta politica.

5. Nel provvedimento di concessione di cui al comma precedente, può essere stabilito che, durante la esecuzione delle misure alternative, il condannato si impegni in attività socialmente utili.

6. Quando, al momento della decisione, sono trascorsi, dai fatti per cui vi è stata condanna, 20 anni, o 25 anni in caso di persona sottoposta alla esecuzione della pena dell'ergastolo, fra i benefici indicati nel comma 1 e 4, è adottata la liberazione condizionale. I termini suindicati sono ridotti a 15 e 20 anni quando la persona interessata è detenuta da oltre 10 anni.

7. Quando sia concessa la liberazione condizionale, la durata della stessa è di anni due, nei casi in cui la pena residua da espiare non sia superiore ad anni cinque, di anni tre negli altri casi di pena temporanea e di anni quattro per il condannato all'ergastolo.

8. Il consiglio di disciplina, quando intenda proporre le concessioni previste nei commi precedenti, è integrato dai componenti del gruppo di osservazione e trattamento.

9. Nei casi di condannati per i delitti di cui all'art. 79 restano fermi gli obblighi degli accertamenti presso i comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica e presso gli organi di polizia previsti dallo stesso articolo.

L'art. 55 assume il numero seguente:

Art. 84. (Interventi del servizio sociale nella libertà vigilata). 1. Nei confronti dei sottoposti alla libertà vigilata, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 228 del codice penale, il servizio sociale svolge interventi di sostegno e di assistenza al fine del loro reinserimento sociale.

L'art. 56 viene sostituito con un nuovo testo ed assume il numero seguente:

Art. 85. (Remissione del debito). 1. Il debito per le spese del procedimento e per il mantenimento nei periodi detentivi è rimesso nei confronti dei condannati e degli internati che hanno tenuto regolare condotta.

2. Per chi è stato sottoposto a detenzione o è tuttora detenuto, la regolarità della condotta è valutata con riferimento alla condotta attuale del soggetto, anche se in stato di libertà. Per chi non è stato sottoposto a detenzione, la valutazione viene effettuata, con riferimento alla condotta attuale.

3. La condotta si considera regolare quando la persona ha manifestato costante senso di responsabilità e correttezza nel comportamento, volti a realizzare il proprio inserimento sociale.

4. La relativa domanda può essere proposta dal momento in cui sia divenuta irrevocabile la sentenza contenente la condanna al pagamento delle spese e fino a che non sia conclusa la procedura per il recupero delle stesse.

L'art. 57 viene modificato e assume il numero seguente:

Art. 86. (Legittimazione alla richiesta degli interventi alternativi alla detenzione). 1. Gli interventi alternativi alla detenzione e gli altri benefici, di cui agli articoli precedenti, possono essere richiesti dagli interessati, nonché dai prossimi congiunti e dai loro difensori e possono essere proposti dal consiglio di disciplina.

L'art. 58 assume il numero seguente:

Art. 87. (Comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza). 1. Dei provvedimenti previsti dal presente capo ed adottati dal magistrato o dal tribunale di sorveglianza, escluso quello di cui all'

articolo 85, é data immediata comunicazione all'autorit  provinciale di pubblica sicurezza a cura della cancelleria.

L'art. 58bis assume il numero seguente:

Art. 88. (Iscrizione nel casellario giudiziale). 1. Nel casellario giudiziale sono iscritti i provvedimenti del tribunale di sorveglianza e del magistrato di sorveglianza relativi alla concessione e alla revoca delle misure alternative alla pena detentiva.

Capo II°

Esecuzione di trattamenti penali diversi dalla pena detentiva

Art. 89. L'art. 660 C.p.p.   sostituito dal seguente:

Art. 660. (Esecuzione delle pene pecuniarie).

1. Le condanne a pene pecuniarie sono eseguite nei modi stabiliti dalle leggi e dai regolamenti.
2. Quando   accertata la impossibilit  di esazione della pena pecuniaria o di una rata di essa, il pubblico ministero competente per l'esecuzione emette provvedimento di conversione della pena pecuniaria nel trattamento sanzionatorio sostitutivo dell'affidamento in prova al servizio sociale ai sensi dell'art. 102, comma 1, della L. 24/11/1981, n. 689, modificato dalla presente legge, e lo trasmette al magistrato di sorveglianza del luogo di residenza del condannato.
3. Il magistrato di sorveglianza, sentito l'interessato, dispone la esecuzione dell'affidamento in prova al servizio sociale ai sensi dell'art. 107 della L. 24/11/1981, n. 689, modificato dalla presente legge. Se l'interessato lo richiede, assumendo di trovarsi in una situazione di sola temporanea insolvenza, il magistrato di sorveglianza, prima di adottare i provvedimenti suindicati, pu  disporre la rateizzazione della pena a norma dell'art. 133ter del codice penale, se essa non   stata disposta con la sentenza di condanna, ovvero pu  differire la esecuzione per un tempo non superiore a sei mesi e alla scadenza di tale termine, se l'insolvenza perdura, prorogare il differimento per lo stesso tempo. Ai fini della estinzione della pena per decorso del tempo, non si tiene conto del periodo durante il quale la esecuzione   stata differita.
4. Anche prima che sia iniziata la procedura esecutiva a cura degli uffici competenti, il condannato pu  proporre istanza al magistrato di sorveglianza al fine della rateizzazione della pena o del differimento della esecuzione indicati nel comma precedente in ragione della sua situazione di temporanea insolvenza ovvero al fine della conversione della stessa in ragione della sua situazione di insolibilit .
5. Nel caso di cui al comma precedente, l'istanza del condannato deve indicare la pena o le pene pecuniarie cui si riferisce e offrire le indicazioni relative alle situazioni di insolvenza o di insolibilit  di cui ai commi precedenti. Il magistrato di sorveglianza richiede al pubblico ministero e, ove occorra, alla cancelleria del giudice della esecuzione, la esatta posizione esecutiva del condannato e lo stato della esecuzione, nonch  quanto risulti circa la insolvenza o la insolibilit  indicate nella istanza, sulle quali pu  anche disporre accertamenti di polizia.
6. La decisione   adottata dal magistrato di sorveglianza, anche sulla conversione in affidamento in prova, previe le verifiche che si ritengano necessarie, comprese, nel caso di adozione del provvedimento di conversione, quelle indicate dall'art. 107 della L. 24/11/1981, n. 689, modificato dalla presente legge.
7. I provvedimenti del magistrato di sorveglianza sono adottati ai sensi dell'art. 678 comma 2, modificato ai sensi della presente legge.

Art. 90. L'art. 678 C.p.p.   sostituito dal seguente:

Art. 678. (Procedimento di sorveglianza).

1. Il Tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza, salvo non sia diversamente disposto, e il magistrato di sorveglianza nelle materie attinenti ai reclami di cui all'art. 46, alla remissione del debito, ai ricoveri previsti dall'art. 148 del codice penale, alla esecuzione della semidetenzione e della libertà controllata applicate in sentenza, alle misure di sicurezza, alla dichiarazione o revoca di abitualità o professionalità nel reato o di tendenza a delinquere e nelle altre materie comunque previste dalla legge, procedono, a richiesta del pubblico ministero, dell'interessato, del difensore o di ufficio, ai sensi art. 666. Tuttavia, quando vi è motivo di dubitare della identità fisica di una persona, procedono a norma dell'art. 667.

2. Il magistrato di sorveglianza, quando si tratti di decidere, ai sensi del comma 3 dell'art. 660 C.p.p., modificato dalla presente legge, sulla rateizzazione della pena o sul differimento della esecuzione o sulla esecuzione dell'affidamento in prova al servizio sociale applicato in conversione della pena pecuniaria ai sensi degli articoli 660 C.p.p. e 102 L. 24/11/1981, n. 689, modificati dalla presente legge, nonché quando si tratti di decidere, su istanza dell'interessato o del suo difensore, sulla rateizzazione della pena o sul differimento della esecuzione o sulla istanza dell'interessato di conversione della pena, previsti dai commi 4, 5 e 6 dell'articolo 660, C.p.p., modificato dalla presente legge, provvede con decreto. Prima della adozione del provvedimento, nei casi in cui non vi è istanza dell'interessato, questi è invitato a rendere le sue dichiarazioni, se lo crede.

3. Il provvedimento del magistrato di sorveglianza è comunicato all'interessato e al pubblico ministero, che possono proporre opposizione a mezzo di incidente di esecuzione entro 10 giorni dalla comunicazione e si procede ai sensi del comma 1 di questo articolo. L'opposizione sospende la esecuzione del provvedimento.

4. Le funzioni di pubblico ministero sono esercitate, davanti al tribunale di sorveglianza, dal procuratore generale presso la corte di appello e, davanti al magistrato di sorveglianza, dal procuratore della repubblica presso il tribunale della sede dell'ufficio di sorveglianza.

Art. 91. L'art. 102 della L. 24/11/1981, n. 689 è sostituito dal seguente:

Art. 102. (Conversione di pene pecuniarie).

1. Le pene della multa e dell'ammenda non eseguite per insolvibilità del condannato si convertono, ai sensi articolo 660 C.p.p., modificato dalla presente legge, nell'affidamento in prova al servizio sociale, di cui all'art. 58 di questa legge, per i seguenti periodi:

- mesi uno per le pene della multa fino a euro 500 e dell'ammenda fino a euro 1000;
- mesi tre per le pene della multa fino a euro 10.000 e dell'ammenda superiori a euro 1.000;
- mesi sei per le pene della multa superiori a euro 10.000;
- mesi nove quando vi è concorso di pene della multa e le stesse superano complessivamente euro 25.000.

2. Il condannato può sempre fare cessare la esecuzione della pena convertita pagando la multa o l'ammenda, dedotta la somma proporzionalmente corrispondente alla parte della pena convertita già eseguita, proporzione da operare rispetto alla entità di questa, fissata in sede di conversione.

3. Gli articoli 103 e 105 della L. 24/11/1981, n. 689, sono soppressi.

Art. 92. L'art. 107 della L. 24/11/1981, n. 689 è sostituito dal seguente:

Art. 107. (Contenuto provvedimento ammissione).

1. Il pubblico ministero competente per la esecuzione trasmette il provvedimento di conversione della pena pecuniaria, adottato ai sensi dell'art. 102, comma 1, modificato dalla presente legge, al magistrato di sorveglianza del luogo di residenza del condannato.

2. Il magistrato di sorveglianza, sentito il condannato, procede ai sensi art. 678 C.p.p., modificato dalla presente legge, per la esecuzione del provvedimento di affidamento in prova al servizio sociale di cui al comma precedente, detta le prescrizioni che il soggetto dovrà seguire in ordine ai suoi rapporti con il servizio sociale e agli altri aspetti indicati nell'art. 58 di questa legge, previa verifica, da parte dello stesso servizio, della situazione dell'interessato in ordine al suo inserimento sociale, familiare e lavorativo.

3. Nel provvedimento di ammissione è anche previsto lo svolgimento di attività di volontariato o di lavori socialmente utili, in modo però che lo svolgimento di questi non ostacoli lo sviluppo dell'inserimento sociale del condannato e in particolare lo svolgimento dell'attività lavorativa da lui effettivamente svolta, necessaria per soddisfare le sue indispensabili esigenze di vita.

4. Nel caso di cui ai commi 4 e seguenti dell'art. 660 C.p.p., modificato dalla presente legge, il magistrato di sorveglianza provvede contestualmente anche alla conversione della pena in affidamento in prova al servizio sociale.

5. Il provvedimento di affidamento in prova è trasmesso al Centro servizio sociale adulti territorialmente competente per la redazione del verbale di sottoposizione alle prescrizioni.

6. Si applicano i commi 8, 9 e 10 dell'art. 58.

Art. 93. L'art. 108 della L. 24/11/1981, n. 689 è sostituito dal seguente:

Art. 108. (Inosservanza delle prescrizioni).

1. Al termine dell'affidamento in prova sostitutivo della pena pecuniaria, questa si considera eseguita, salvo quanto disposto nei commi successivi.

2. Sempre al termine dell'affidamento in prova, se sono state segnalate violazioni delle prescrizioni, il magistrato di sorveglianza, in ordine alle stesse, valuta se, con riferimento alle restrizioni della libertà del soggetto, agli impegni da lui assunti e alla sua complessiva risposta alle prescrizioni, sia stato egualmente mantenuto quel margine di maggiore afflittività rispetto alla originaria sanzione, congruo rispetto al trattamento sanzionatorio sostitutivo. Se la valutazione è positiva, la pena si considera eseguita.

3. Se la valutazione di cui al comma 2 è negativa, il magistrato di sorveglianza, ridetermina, con riferimento ai tempi e all'andamento della prova, il periodo di affidamento in prova che deve essere ancora eseguito, entro i limiti del periodo di affidamento in prova inizialmente applicato, stabilendo, inoltre, un appropriato rafforzamento del regime delle prescrizioni. Tale rideterminazione è disposta una sola volta e, al termine del nuovo periodo di prova, la pena si considera eseguita.

4. Il magistrato di sorveglianza provvede analogamente anche durante lo svolgimento della prova se le segnalazioni di violazioni delle prescrizioni, secondo la loro gravità, impongano un rafforzamento del regime delle prescrizioni o una nuova determinazione del periodo di prova residuo o entrambi. Al termine del periodo di prova così determinato, si procederà ai sensi dei commi 2 e 3 di questo articolo.

5. Nei casi di cui ai commi 3 e 4 precedenti, si procede ai sensi del comma 1 dell'art. 678 C.p.p., modificato dalla presente legge.

Art. 94. (Interdizione dai pubblici uffici: attività lavorative consentite).

1. Nell'art'art. 28 C.p., dopo l'ultimo comma, è aggiunto il seguente comma:

6. L' interdizione dai pubblici uffici non preclude lo svolgimento presso amministrazioni pubbliche di semplici mansioni d'ordine, nonchè la prestazione d'opera meramente materiale, non trattandosi di attività di pubblico servizio.

Art. 95. (Soppressione di pene accessorie).

1 L'art. 32 del C.p. è abrogato.

2. I commi 1 e 2 dell'art. 85 del D.P.R. 9/10/1990, n. 309, sono abrogati.

Art. 96. (Tempi della esecuzione delle pene accessorie). Dopo il comma 2 dell'art. 662 del codice procedura penale sono aggiunti i seguenti commi:

3. Le pene accessorie sono eseguite subito dopo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna che le prevede o a cui, comunque, conseguono, contestualmente alla esecuzione della condanna nelle altre sue parti immediatamente eseguibili.

4. Il periodo stabilito per la esecuzione delle pene accessorie decorre dalla data dell'atto di trasmissione di cui al comma 1.

Art. 97. L'art. 679 C.p.p. è sostituito dal seguente:

Art. 679. (Misure di sicurezza).

1. Quando una misura di sicurezza diversa dalla confisca è stata, fuori dai casi previsti dall'art. 312, ordinata con sentenza o deve essere ordinata successivamente, il magistrato di sorveglianza, su richiesta del pubblico ministero o di ufficio, accerta se l'interessato è persona socialmente pericolosa e adotta i provvedimenti conseguenti, premessa, ove occorra, la dichiarazione di abitudine o professionalità nel reato. Provvede, altresì, su richiesta del pubblico ministero, dell'interessato, del suo difensore o di ufficio su ogni questione relativa nonché sulla revoca delle dichiarazioni di abitudine, di professionalità e di tendenza a delinquere.

2. L'accertamento della pericolosità sociale attuale dell'interessato, nel caso in cui lo stesso abbia fruito regolarmente di semilibertà o di detenzione domiciliare o di detenzione domiciliare speciale o, in esecuzione della pena in carcere, abbia fruito, con esito regolare, di permessi premio o di lavoro all'esterno o di liberazione anticipata, deve tenere particolare conto dei dati indicativi predetti per il giudizio attuale della pericolosità sociale rispetto a quelli ricavati dalla attività criminosa pregressa. Le stesse indicazioni valgono anche quando l'accertamento della pericolosità sociale riguarda la applicazione o meno della misura di sicurezza della espulsione dello straniero dal territorio dello Stato.

3. Nel caso in cui il giudice disponga che non venga applicata la misura di sicurezza della espulsione dello straniero dal territorio dello Stato, non può essere emesso provvedimento di espulsione dello stesso interessato in sede amministrativa e se tale provvedimento è già stato disposto ne cessano gli effetti, anche se è già stato eseguito, salvo che il provvedimento di espulsione in sede amministrativa non sia emesso per specifiche ragioni di ordine pubblico sopravvenute, indicate esplicitamente nella motivazione del provvedimento stesso.

4. La prevalenza della pronuncia giudiziaria sul provvedimento in sede amministrativa della espulsione dello straniero dal territorio dello Stato e gli effetti conseguenti sono operanti anche nel caso di declaratoria di estinzione della pena e conseguente revoca delle misure di sicurezza a seguito di esito positivo dell'affidamento in prova o della liberazione condizionale.

5. Nel caso in cui il magistrato di sorveglianza disponga la esecuzione della misura di sicurezza, lo stesso, previa verifica della situazione attuale dell'interessato, può sospendere la applicazione di quelle norme che ostacolano lo svolgimento di attività lavorative o comunque utili all'inserimento sociale durante la esecuzione della misura, nonché delle norme che vietano il rilascio o dispongono la revoca di autorizzazioni amministrative, o stabiliscono limitazioni, giuridiche o di fatto, che impediscono l'inserimento lavorativo dell'interessato.

6. Le prescrizioni stabilite per la esecuzione della libertà vigilata devono essere compatibili con lo svolgimento della attività lavorativa o di quella comunque utile all'inserimento sociale dell'interessato.

7. Il magistrato di sorveglianza sovrintende alla esecuzione delle misure di sicurezza personali.

Art. 98. (Esclusione dei requisiti morali per la guida di auto e motoveicoli). 1. L'articolo 120 del D. Legislativo 30/4/1992, n. 285 (Codice della strada) è abrogato.

Art. 99. (Interventi di agevolazione all'inserimento lavorativo e sociale). 1. A richiesta dell'interessato, quando, a causa di una sentenza o di altro provvedimento del giudice penale, una norma di legge preclude allo stesso interessato l'iscrizione in un registro o in un albo professionale o la ammissione a un provvedimento autorizzativo, dai quali deriva la possibilità di svolgere una attività lavorativa o comunque utile al suo reinserimento sociale, il magistrato di sorveglianza esprime il proprio nulla osta a che l'ente o l'organo competente possa provvedere nel merito nonostante la preclusione prevista dalla legge.

2. Il provvedimento del magistrato di sorveglianza è adottato con decreto motivato previa verifica, a cura del Centro servizio sociale adulti e, ove occorra, anche degli organi di polizia, della

situazione e condotta attuali del richiedente e della utilità dell'intervento richiesto al fine del suo inserimento lavorativo e sociale.

3. Il provvedimento del magistrato di sorveglianza è comunicato all'ente o organo predetti.

4. Nel provvedere, il magistrato di sorveglianza tiene particolarmente conto dell'esito della esecuzione della pena, particolarmente se il richiedente ha fruito di misure alternative o di altri benefici penitenziari.

Art. 100. (Ammissione a misure alternative di cittadini stranieri durante la esecuzione della pena o di misure di sicurezza). 1. La esecuzione di una pena, in ogni sua parte, compresa la pena pecuniaria, anche se da porre ancora in esecuzione, o di una misura di sicurezza giustificano, anche nei casi non sia stato emesso provvedimento autorizzativo ai sensi del comma 2 dell'art. 1, la presenza del cittadino straniero nello Stato, nel quale, pertanto, potrà essere inserito regolarmente in attività lavorativa, e, se libero, potrà anche avere regolare domicilio o residenza. Il cittadino straniero potrà, inoltre, essere iscritto e frequentare corsi scolastici di ogni livello e fruire, se ne ricorrano le condizioni, dei benefici previsti.

2. All'esito delle esecuzioni predette, il magistrato di sorveglianza, ove sia stata disposta la espulsione dallo Stato del cittadino straniero, potrà decidere in merito alla stessa, ai sensi dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 679 C.p.p., modificato dalla presente legge, tenendo conto della sua partecipazione all'opera di rieducazione svolta.

Art. 101. (Documentazione richiesta per la assunzione al lavoro nel settore privato). 1. Nelle assunzioni al lavoro nel settore privato, anche attraverso concorsi o corsi formativi, non può essere richiesta certificazione relativa ai precedenti penali della persona.

2. Alla stessa non può essere richiesta neppure autocertificazione in proposito.

Capo III°

La magistratura di sorveglianza

L'art. 68 della legge 26/7/1975, n. 354 è modificato come segue:

Art. 102. (Uffici di sorveglianza). 1. Gli Uffici di sorveglianza sono costituiti nelle sedi di cui alla tabella A allegata alla presente legge e hanno giurisdizione sulle circoscrizioni dei tribunali in essa indicati.

2. Ai suddetti uffici, per l'esercizio delle funzioni rispettivamente elencate negli articoli 103, 104 e 105, sono assegnati magistrati di cassazione, di appello e di tribunale, nonché personale del ruolo delle cancellerie e segreterie giudiziarie e personale esecutivo e subalterno. Nella assegnazione dei magistrati si tiene conto della specifica preparazione in materia penitenziaria, acquisita sia con la frequenza di corsi di formazione e studio relativi alla stessa, sia con l'attività giudiziaria svolta presso gli uffici e i tribunali di sorveglianza, sia con attività istituzionali o di fatto svolte presso istituti o centri servizio sociale penitenziari.

3. Con decreto del presidente della corte di appello può essere temporaneamente destinato ad esercitare le funzioni del magistrato di sorveglianza mancante o impedito un giudice avente la qualifica di magistrato di cassazione, di appello o di tribunale.

4. I magistrati che esercitano funzioni di sorveglianza non debbono essere adibiti ad altre funzioni giudiziarie.

5. Entro tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge, vengono definiti nelle sedi competenti, previa verifica dell'effettivo carico di lavoro, gli organici dei magistrati e del personale degli uffici di sorveglianza. Tali organici saranno sottoposti a revisione periodica: entro tre anni, la prima volta, e ogni cinque anni successivamente.

6. Gli organici degli uffici del magistrato di sorveglianza sono calcolati in relazione al numero delle persone detenute o internate e al numero delle persone in misura alternativa nel territorio di competenza, nonché alle altre incombenze in materia di misure di sicurezza e nelle altre materie di competenza di tali uffici.

7. Gli organici dei tribunali di sorveglianza sono calcolati in relazione al numero delle procedure iscritte annualmente presso gli stessi. In riferimento agli organici così calcolati e con adeguata organizzazione del lavoro, annualmente devono essere definite un numero di procedure corrispondente a quelle registrate.

8. Negli uffici di sorveglianza del capoluogo del distretto di corte di appello o della sezione distaccata di corte di appello, vengono definiti organici del personale distinti per il tribunale di sorveglianza e per l'ufficio del magistrato di sorveglianza.

L'art. 69 del testo vigente è modificato nel modo seguente:

Art. 103. (Funzioni e provvedimenti del magistrato di sorveglianza). 1. Il magistrato di sorveglianza vigila sulla organizzazione degli istituti di prevenzione e pena e prospetta al ministro le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo alla attuazione del trattamento penitenziario.

2. Esercita, altresì, la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia degli imputati sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti.

3. Sovrintende alla esecuzione delle misure di sicurezza personali.

4. Provvede al riesame della pericolosità ai sensi del primo e secondo comma dell'articolo 208 del codice penale, nonché alla applicazione, esecuzione, trasformazione o revoca, anche anticipata, delle misure di sicurezza. Provvede, altresì, in occasione dei provvedimenti anzidetti o separatamente, alla eventuale revoca della dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza, di cui agli articoli 102, 103, 104, 105 e 108 del codice penale.

5. Approva, con decreto, il programma di trattamento di cui al terzo comma dell'art. 13, ovvero, se ravvisa in esso elementi che costituiscono violazione dei diritti del condannato o dell'internato, lo restituisce, con osservazioni, al fine di una nuova formulazione: tale intervento non pregiudica il reclamo dell'interessato ai sensi dell'art. 46. Approva, con decreto, il provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno. Impartisce, inoltre, nel corso del trattamento, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti del condannati e degli internati.

6. Provvede, con decreto motivato, sui permessi, sulle licenze ai detenuti semiliberi e agli internati, e sulle modifiche relative alla esecuzione dell'affidamento in prova al servizio sociale, della detenzione domiciliare e della semilibertà. Provvede, inoltre, con decreto nei casi di cui al comma 2 dell'art. 678 C.p.p., come modificato dalla presente legge.

7. Provvede con ordinanza nei casi di cui all'art. 678, comma 1, come modificato dalla presente legge.

8. Esprime motivato parere sulle proposte e le istanze di grazia concernenti i detenuti e i sottoposti a misure alternative alla detenzione.

9. Svolge inoltre tutte le altre funzioni attribuitegli dalla legge.

Il testo vigente dell'art. 69bis è modificato nel modo seguente:

Art. 104. (Procedimento in materia di liberazione anticipata). 1. Sulla istanza di concessione della liberazione anticipata, il magistrato di sorveglianza provvede, senza la presenza delle parti, con decreto, che è comunicato o notificato senza ritardo all'interessato, al suo difensore e al pubblico ministero.

2. Avverso il decreto di cui al comma 1 il difensore, l'interessato e il pubblico ministero possono, entro 10 giorni dalla comunicazione o notificazione, proporre reclamo al tribunale di sorveglianza competente per territorio. Il reclamo sospende la esecuzione del decreto, salvo che lo stesso non comporti la scarcerazione dell'interessato.

3. Il tribunale di sorveglianza decide ai sensi dell'art. 678 del codice di procedura penale. Si applicano le disposizioni del quinto e sesto comma dell'art. 40.

4. Il tribunale di sorveglianza, ove nel corso dei procedimenti previsti dall'art. 105, comma 1, sia stata presentata istanza per la concessione della liberazione anticipata, la trasmette al magistrato di sorveglianza, trattenendo le altre eventuali istanze.

L'art. 70 del testo vigente è modificato nel modo seguente:

Art. 105. (Funzioni e provvedimenti del tribunale di sorveglianza). 1. In ciascun distretto di corte di appello e in ciascuna circoscrizione territoriale di sezione distaccata di corte di appello è costituito il tribunale di sorveglianza, competente per l'affidamento in prova al servizio sociale, la detenzione domiciliare, la detenzione domiciliare speciale, la semilibertà, la liberazione condizionale, la revoca o la cessazione dei suddetti benefici, il rinvio obbligatorio o facoltativo dell'esecuzione delle pene detentive ai sensi degli articoli 146 e 147, n. 1,2 e 3, del codice penale, nonché per ogni altro provvedimento ad esso attribuito dalla legge.

2. Il tribunale di sorveglianza decide inoltre in sede di appello nei casi di cui all'art. 680 del codice di procedura penale ed inoltre in sede di reclamo nei casi previsti dalla legge. Il magistrato di sorveglianza che ha emesso il provvedimento impugnato non fa parte del collegio.

3. Il tribunale è composto da tutti i magistrati di sorveglianza in servizio nel distretto o nella circoscrizione territoriale della sezione distaccata di corte di appello e da esperti scelti fra le categorie indicate per gli esperti dell'osservazione e trattamento, nonché fra docenti di scienze criminalistiche.

4. Gli esperti sono nominati dal Consiglio superiore della magistratura in numero adeguato alle necessità del servizio presso ogni tribunale per periodi triennali rinnovabili.

5. I provvedimenti del tribunale sono adottati da un collegio composto dal presidente o, in sua assenza o impedimento, dal magistrato di sorveglianza che lo segue nell'ordine delle funzioni giudiziarie e, a parità di funzioni, nell'anzianità; da un magistrato di sorveglianza e da due fra gli esperti di cui ai precedenti commi 3 e 4.

6. Uno dei magistrati ordinari deve essere il magistrato di sorveglianza sotto la cui giurisdizione è posto il condannato o l'internato in ordine alla cui posizione si deve provvedere.

7. La composizione dei collegi giudicanti è annualmente determinata secondo le disposizioni dell'ordinamento giudiziario.

8. Le decisioni del tribunale sono emesse con ordinanza in camera di consiglio: in caso di parità di voti prevale il voto del presidente.

9. Agli esperti componenti del tribunale di sorveglianza è riservato il trattamento economico assegnato agli esperti della osservazione e del trattamento, operanti negli istituti di prevenzione e pena. Ogni modifica di tale trattamento è automaticamente estesa agli esperti componenti del tribunale di sorveglianza.

L'art. 70bis assume il numero seguente:

Art. 106. (Presidente del tribunale di sorveglianza). 1. Le funzioni di presidente del tribunale di sorveglianza sono conferite a un magistrato di cassazione o, per i tribunali istituiti nelle sezioni distaccate di corte di appello, a un magistrato di appello.

2. Il presidente del tribunale, fermo l'espletamento delle funzioni di magistrato di sorveglianza nell'ufficio di appartenenza, provvede:

a) a dirigere e ad organizzare la attività del tribunale di sorveglianza;

b) a coordinare, in via organizzativa, in funzione del disbrigo degli affari di competenza del tribunale, l'attività degli uffici di sorveglianza compresi nella giurisdizione del tribunale medesimo;

c) a disporre le applicazioni dei magistrati e del personale ausiliario nell'ambito dei vari uffici di sorveglianza nei casi di assenza, impedimento o urgenti necessità di servizio;

d) a richiedere al presidente della corte di appello la emanazione dei provvedimenti di cui al comma 3 dell'art. 102;

e) a proporre al Consiglio superiore della magistratura la nomina degli esperti componenti del tribunale e a compilare le tabelle per gli emolumenti loro spettanti;

f) a svolgere tutte le altre attività a lui riservate dalla legge e dai regolamenti.

L'art. 70ter, senza modifiche (salva la denominazione mutata del ministero), assume il numero seguente:

Art. 107. (Nuove denominazioni). 1. Le denominazioni "sezione di sorveglianza" e "giudice di sorveglianza" di cui alle leggi vigenti sono rispettivamente sostituite dalle seguenti: "tribunale di sorveglianza" e "magistrato di sorveglianza".

2. Per il funzionamento del tribunale di sorveglianza nonché degli uffici di sorveglianza di cui all'art. 102, si provvede con assegnazioni dirette di fondi e di attrezzature mediante prelievo delle somme necessarie dagli appositi capitoli di bilancio di previsione del Ministero della giustizia.

Dopo l'art. precedente sono inseriti i seguenti articoli:

Art. 108. (Organizzazione del lavoro giurisdizionale e non giurisdizionale degli uffici di sorveglianza). 1. Quando pervenga, al tribunale o al magistrato di sorveglianza, istanza o richiesta o si debba procedere d'ufficio, deve essere operata immediata iscrizione negli appositi registri della procedura relativa.

2. Entro 15 giorni dalla registrazione della procedura deve essere fissata l'udienza per la definizione, calcolati i tempi necessari per gli accertamenti e le acquisizioni documentali, che devono essere disposti senza ritardo. I tempi della definizione delle procedure devono rispondere a criteri di speditezza e tempestività.

3. Quando vi siano particolari esigenze di urgenza possono essere disapplicati i termini dilatori previsti per la procedura di sorveglianza.

4. Si deve provvedere anche per le procedure non giurisdizionali ai sensi di quanto disposto nel comma 1.

Art. 109. (Sezioni stralcio del tribunale di sorveglianza). 1. Nei tribunali di sorveglianza, presso i quali siano pendenti, in attesa di fissazione dell'udienza, un numero di procedure superiore alla metà di quelle definite nel corso dell'anno precedente, sono istituite sezioni stralcio per la definizione delle procedure pendenti all'atto della istituzione delle sezioni stesse.

2. Il presidente del tribunale di sorveglianza dirige ed organizza anche l'attività della sezione stralcio. Può anche disporre, compatibilmente con la dimensione del lavoro sopravvenuto, che si proceda, nella composizione ordinaria dell'ufficio, alla decisione di parte delle procedure arretrate.

3. Le assegnazioni delle procedure alle udienze dinanzi alle sezioni stralcio saranno stabilite seguendo l'ordine cronologico di iscrizione, salvo non ricorrano situazioni di urgenza di singole procedure.

4. Le sezioni stralcio saranno composte da un magistrato di sorveglianza, per il quale deve essere osservata la disposizione del comma 6 dell'art. 105 del testo vigente, che assume la funzione di presidente, e da tre esperti componenti del tribunale di sorveglianza. Con le modalità previste, potranno essere nominati altri esperti, esclusivamente per le sezioni stralcio e limitatamente al periodo di durata delle stesse, in numero non superiore a un terzo del numero massimo previsto per il singolo tribunale di sorveglianza. Fra gli esperti per le sezioni stralcio saranno preferiti i docenti in scienze criminalistiche.

5. Gli esperti componenti della sezione stralcio potranno provvedere anche alle relazioni in udienza e alle motivazioni dei provvedimenti adottati.

6. Le sezioni stralcio sono istituite per un anno e possono essere prorogate per un altro anno.

7. La organizzazione del lavoro delle sezioni stralcio è di competenza del presidente del tribunale di sorveglianza.

Art. 110. (Disposizioni processuali). 1. Le norme contenute nel Capo II°bis del testo vigente, dall'art. 71 all'art. 71sexies, sono abrogate.

Titolo III° **L'organizzazione penitenziaria**

Capo I° **Gli istituti penitenziari**

L'art. 59 del testo vigente, modificato, assume il numero seguente:

Art. 111. (Istituti per adulti). 1. Gli istituti per adulti dipendenti dalla amministrazione penitenziaria si distinguono in:
istituti per la custodia cautelare;
istituti per la esecuzione delle pene;
istituti per la esecuzione delle misure di sicurezza.
2. I centri di osservazione sono soppressi.

L'art. 60 del testo vigente, modificato come segue, assume il numero seguente:

Art. 112. (Istituti di custodia preventiva). 1. Gli istituti di custodia preventiva sono le case circondariali.
2. Le case circondariali assicurano la custodia degli imputati a disposizione di ogni autorità giudiziaria. Esse sono istituite in ogni sede principale di tribunale.
3. Le case circondariali assicurano anche la custodia dei detenuti e degli internati in transito, nonché delle persone fermate o arrestate nei casi previsti dalla legge in relazione all'avvio di un procedimento penale.

L'art. 61 del testo vigente, modificato, assume il numero seguente:

Art. 113. (Istituti per la esecuzione delle pene). 1. Gli istituti per la esecuzione della pena detentiva della reclusione sono le case di reclusione.
2. Sezioni di casa di reclusione possono essere istituite presso le case circondariali.
3. Per esigenze particolari, e nei limiti e con le modalità previste dal regolamento, i condannati in esecuzione di pena detentiva possono essere assegnati alle case circondariali. In tali istituti è anche eseguita la pena dell'arresto.

Art. 114. (Case territoriali di reinserimento sociale). 1. Possono essere istituite case territoriali di reinserimento sociale in ambito comunale. Tali istituti devono essere di dimensioni limitate, di capienza da un minimo di 10 persone a un massimo di quaranta.
2. Le case territoriali possono essere istituite anche nei comuni in cui siano presenti istituti di cui ai due precedenti articoli.
3. Gli istituti di cui ai commi precedenti possono accogliere:
a) i detenuti e gli internati destinatari dei progetti collettivi relativi a gruppi di persone in condizioni particolari, di cui ai capi II e III del titolo IV;
b) le persone ammesse alla semilibertà o al lavoro all'esterno, nonché alla semidetenzione;
c) i condannati in espiazione di pena detentiva non superiore a 18 mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena.
4. Gli istituti predetti sono istituiti dal ministro della giustizia, su proposta della regione, che la formula, sentiti il comune o i comuni interessati. La proposta prevede la sede, le modalità di realizzazione, le risorse organizzative necessarie e il collegamento con i progetti collettivi di cui alla lettera a) del comma precedente e la concreta indicazione delle altre possibili utilizzazioni di cui al comma 3.
5. L'assegnazione dei detenuti e degli internati a tali istituti è di competenza del provveditore regionale della amministrazione penitenziaria, che ne ha anche la vigilanza.
6. Direttore delle case territoriali è il sindaco del comune o un delegato dello stesso. Il personale che cura la gestione delle case territoriali è dipendente dal comune e assunto dallo stesso con concorso pubblico, secondo le regole stabilite dalla regione anche in ordine alle unità di personale necessarie e alla disciplina normativa e retributiva del rapporto di lavoro.
7. Presso tali istituti svolgono la loro attività operatori di rete che seguono la realizzazione dei programmi di reinserimento sociale: anche per questi la regione stabilisce le modalità, i tempi e il regime giuridico dei rapporti con la struttura. Ove occorra, svolgono, per tempi limitati, le funzioni di loro competenza presso le case territoriali gli educatori assegnati agli istituti ordinari, esistenti nella provincia nella quale si trova la casa territoriale. Gli operatori dei centri di servizio sociale adulti svolgono le funzioni di loro competenza nella esecuzione delle misure giuridiche utilizzate.

8. La Regione mantiene, attraverso apposito servizio, la supervisione in ordine alle case territoriali comprese nel suo territorio.

9. I programmi di trattamento nei casi di cui alle lettere a) e b) del comma 3 sono predisposti dalla direzione e dagli operatori dell'istituto, che li trasmettono al magistrato di sorveglianza per l'approvazione. Quando la attuazione concreta, compresa la definizione dei fruitori, dei progetti di cui alla lettera a) del comma 3 o l'ammissione al lavoro all'esterno di cui alla lettera b) sono predisposti presso gli istituti di cui agli artt. 112 e 113 per la esecuzione presso la casa territoriale, i programmi di trattamento vengono predisposti dagli operatori della sede di provenienza. La esecuzione successiva è seguita dalla direzione e dagli operatori della casa territoriale.

10. Nelle case territoriali si attua la sorveglianza attenuata. Anche per i detenuti di cui alla lettera c) del comma 3 è favorito un regime esecutivo orientato verso la ammissione a misure alternative alla detenzione, ivi compreso il lavoro all'esterno.

11. Lo Stato assume, salvo quanto previsto dal comma successivo, gli oneri economici necessari per la creazione e la gestione delle case territoriali da parte dei comuni. Le risorse economiche necessarie per la creazione degli istituti sono rimborsate dallo Stato all'esito delle opere compiute. Le risorse economiche necessarie per la gestione degli istituti sono anticipate dallo Stato in base ad un bilancio di previsione e liquidate definitivamente alla fine di ogni anno in base ad un bilancio consuntivo, accompagnato dalla documentazione relativa.

12. Con apposite convenzioni, fra la regione e il ministero della giustizia gli oneri economici indicati al comma 2 possono essere distribuiti diversamente, anche per periodi di tempo limitati, fra i singoli comuni e la amministrazione penitenziaria.

13. Per realizzare le case territoriali possono essere recuperate le sedi delle cessate case mandamentali, nonché gli immobili demaniali o di altri enti pubblici o privati, che, per le loro caratteristiche strutturali, siano adatti o adattabili alle finalità degli istituti stessi. Possono essere riconvertite in case territoriali anche quelle case mandamentali che sono state trasformate in istituti gestiti dalla amministrazione penitenziaria.

(Nota bene. Per le misure di sicurezza detentive è prevista la soppressione in una proposta di legge (come, d'altronde, nelle varie "bozze" ministeriali di progetti di legge delega per un nuovo codice penale), di cui si fa menzione sin dalla premessa generale alla relazione. In tale proposta si prevede la sostituzione degli ospedali psichiatrici giudiziari con strutture diverse e con diversa denominazione).

L'art. 62, senza modifiche, assume il numero seguente:

Art. 115. (Istituti per la esecuzione di misure di sicurezza). 1. Gli istituti per la esecuzione delle misure di sicurezza detentive si distinguono in:

colonie agricole;

case di lavoro;

case di cura e custodia;

ospedali psichiatrici giudiziari.

2. In detti istituti si eseguono le misure di sicurezza rispettivamente previste dai numeri 1, 2 e 3 del primo capoverso dell'art. 215 del codice penale.

3. Possono essere istituite:

sezioni per la esecuzione della misura di sicurezza della colonia agricola presso una casa di lavoro e viceversa;

sezioni per la misura di sicurezza della casa di cura e custodia presso un ospedale psichiatrico giudiziario;

sezioni per la esecuzione delle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro presso le case di reclusione.

L'art. 66 del testo vigente, modificato come segue, assume il numero seguente:

Art. 116. (Costituzione, trasformazione e soppressione degli istituti. Autonomia gestionale e finanziaria del Dipartimento della amministrazione penitenziaria). 1. La costituzione, la

trasformazione e la soppressione degli istituti penitenziari nonché delle sezioni sono disposti con decreto ministeriale.

2. Presso la direzione generale a ciò delegata del dipartimento della amministrazione penitenziaria è svolta, con autonomia dal sistema dei lavori pubblici del ministero corrispondente, la parte progettuale e economica concernente l'edilizia del sistema penitenziario con riferimento alle nuove costruzioni, nonché per la manutenzione e la ristrutturazione di quelle esistenti. L'attività relativa alla manutenzione e ristrutturazione può essere svolta, su delega delle direzioni generali predette, dai corrispondenti uffici dei provveditorati regionali della amministrazione penitenziaria.

3. Le risorse economiche necessarie, in base ai programmi predisposti dagli uffici competenti di cui al comma 2, sono messe a disposizione del dipartimento della amministrazione penitenziaria prima dell'inizio dell'anno in cui i programmi devono essere attuati.

4. Semestralmente deve essere certificata, da organizzazione professionale specializzata esterna, la correttezza delle procedure amministrative e l'adeguatezza nel merito delle risorse economiche utilizzate.

L'art. 67 del testo vigente, modificato come segue, assume il numero seguente:

Art. 117. (Visite agli istituti). 1. Agli istituti accedono tutti coloro che vi svolgono le loro funzioni, compresi il capo del dipartimento della amministrazione penitenziaria e i provveditori regionali della stessa, nonché i funzionari da questi delegati appartenenti al dipartimento e ai provveditorati.

2. Gli istituti penitenziari possono essere visitati senza autorizzazione da:

- a) il presidente del consiglio dei ministri e il presidente della Corte costituzionale;
- b) i ministri, i giudici della Corte costituzionale, i sottosegretari di Stato, i membri del Parlamento e i componenti del Consiglio superiore della magistratura;
- c) il presidente della corte d'appello, il procuratore generale della repubblica presso la corte d'appello, il presidente del tribunale e il procuratore della repubblica presso il tribunale, i magistrati di sorveglianza, nell'ambito delle rispettive giurisdizioni; ogni altro magistrato per l'esercizio delle funzioni;
- d) i consiglieri regionali e il commissario di governo per la regione, nell'ambito del territorio della stessa;
- e) l'ordinario diocesano per l'esercizio del suo ministero;
- f) il prefetto e il questore della provincia;
- g) il presidente della provincia e il sindaco del comune in cui si trova l'istituto e le persone dagli stessi delegate, in loro sostituzione, nonché i garanti per la verifica del rispetto dei diritti dei detenuti e internati, nominati dalla regione o dalla provincia o dal comune; inoltre, anche il presidente del quartiere e il responsabile della azienda sanitaria locale in cui si trova l'istituto;
- h) i parlamentari europei, nonché i rappresentanti delle istituzioni della Comunità europea che svolgono attività concernenti gli istituti penitenziari, nonché i rappresentanti del Consiglio d'Europa;
- i) l'ispettore centrale dei cappellani.

3. L'autorizzazione non occorre nemmeno per coloro che accompagnano le persone di cui al comma precedente per ragioni del loro ufficio e per il personale indicato nell'art. 24.

4. Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria possono accedere agli istituti, per ragioni del loro ufficio, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria.

5. Possono accedere agli istituti, con l'autorizzazione del direttore, i ministri della religione cattolica e i ministri ed esponenti delle altre religioni.

Capo II° La differenziazione degli istituti

Art. 118. (Criteri di differenziazione). 1. I singoli istituti devono essere organizzati con caratteristiche differenziate in relazione alla posizione giuridica dei detenuti e degli internati e alle necessità di trattamento individuale o di gruppo degli stessi.

2. La distribuzione delle persone negli istituti o sezioni avviene:

- a) con riferimento al diverso livello di sorveglianza, che le stesse richiedono, distinguendo fra una sorveglianza elevata, una sorveglianza media e una sorveglianza attenuata;

b) con riferimento alle difficoltà di convivenza di singole persone con la restante popolazione detenuta a seguito della tipologia del reato commesso da tali persone o dei comportamenti tenuti dalle stesse nel corso dei processi sostenuti o della detenzione sofferta;

c) con riferimento alle situazioni delle persone affette da infermità fisica in situazione di cronicità o da minorazione fisica.

3. La collocazione separata non impedisce l'applicazione a tutti i detenuti o internati delle regole di trattamento previste dalla normativa operante in materia penitenziaria. Tali regole non possono essere sospese neppure temporaneamente in nessun istituto, salvo non ricorra una specifica situazione prevista dalla legge.

4. Negli istituti sono installati sistemi di sorveglianza a distanza, che comportano maggiore sicurezza ed economia di personale e minore usura dello stesso: in particolare, ciò deve essere attuato per la sorveglianza sui muri di cinta.

5. Le modalità di svolgimento della sorveglianza non devono in alcun modo ridurre la tempestività degli interventi nelle situazioni critiche che si verificano nelle singole sezioni nei periodi di chiusura delle stesse, in particolare per i detenuti e internati chiusi nelle singole camere di pernottamento.

Art. 119. (Circuiti differenziati: il circuito a sorveglianza elevata). 1. Con il regolamento di esecuzione o con altre fonti amministrative vengono definiti i singoli circuiti.

2. Il circuito a elevata sorveglianza riguarda i detenuti autori di reati compresi nelle previsioni normative relative alla criminalità organizzata e, in particolare, al primo periodo del primo comma dell'art. 79. Con provvedimento del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria sono assegnati eccezionalmente a tale circuito anche coloro che sono stati condannati per reati diversi dai suindicati, ma che, per la particolare gravità e risonanza del delitto o dei delitti posti in essere, specialmente se commessi negli istituti penitenziari, si siano segnalati come soggetti di particolare pericolosità.

3. Nel circuito ad elevata sorveglianza, il rapporto numerico fra operatori di polizia penitenziaria e detenuti o internati deve essere adeguato. La sorveglianza di tali operatori durante le attività trattamentali si svolge a diretto contatto con i soggetti sorvegliati, anche se, per le attività trattamentali svolte in locali chiusi sotto la direzione di operatori specifici, la sorveglianza avverrà all'esterno dei locali stessi.

4. Nelle sezioni o istituti a elevata sorveglianza sono svolte tutte le attività trattamentali previste dalla legge. Per manifestazioni singole, organizzate in sezioni dell'istituto a sorveglianza inferiore e per le quali non si preveda ripetizione, la partecipazione dei detenuti e internati del circuito ad elevata sorveglianza viene consentita, mantenendo una separazione dagli altri detenuti. Analogamente è a dirsi per quelle attività a svolgimento continuativo che non possono essere attuate più volte nello stesso istituto.

5. L'inserimento nel circuito a elevata sorveglianza è temporaneo e viene riesaminato annualmente dalla direzione dell'istituto in cui il detenuto si trova, salvo che non intervengano nuove circostanze prima di tale scadenza. La revoca dell'inserimento è sempre di competenza della stessa direzione, anche nel caso in cui l'assegnazione sia stata disposta dal capo del dipartimento: in tale caso, la revoca è trasmessa alla autorità predetta, che, entro 30 giorni, può fare pervenire le proprie osservazioni. La direzione decide sulla base dei progressi manifestati dall'interessato nel corso della detenzione, quale risulta dagli atti aggiornati dell'osservazione. Quando in un istituto si procede alla revoca dell'inserimento in sorveglianza elevata, le direzioni degli istituti in cui la persona interessata viene successivamente trasferita, non possono rinnovare l'inserimento se non per il riproporsi di nuovi fatti particolarmente significativi: in tali casi, occorrerà un provvedimento che indichi i dati nuovi predetti, corrispondenti alle ragioni giustificatrici dell' inserimento nel circuito ad alta sorveglianza specificate al comma 2. Nel caso di cui al comma 2 in cui l'assegnazione compete al capo del dipartimento, anche la rinnovazione della assegnazione compete allo stesso.

Art. 120. (Circuiti differenziati: il circuito a sorveglianza media).1. Nel circuito a sorveglianza media sono compresi tutti i detenuti e internati non assegnati agli altri due circuiti.

2. In tale circuito, la sorveglianza è effettuata da gruppi di operatori della polizia penitenziaria per tutte o parte delle sezioni comprese nei singoli padiglioni detentivi. La sorveglianza operata deve essere organizzata in modo da distribuire gli interventi, concentrandoli nei luoghi, nei tempi e nelle

situazioni in cui risultano necessari. Deve essere evitata la capillarità del controllo e, al contrario, lo stesso deve essere distribuito in relazione alle esigenze che si manifestano.

3. Nello stesso modo di cui al comma 2 si procede alla sorveglianza per le attività di lavoro o dei corsi scolastici o di attività trattamentali diverse: un unico gruppo di operatori della polizia penitenziaria distribuisce gli interventi dove vengono richiesti o risultano oggettivamente necessari. Per le attività trattamentali che si svolgono con propri operatori, la sorveglianza non deve essere attuata con la presenza degli operatori della polizia penitenziaria nei locali di svolgimento delle attività.

Art. 121. (Circuiti differenziati: il circuito a sorveglianza attenuata). 1. Il circuito a sorveglianza attenuata è riservato a detenuti e internati di modesta pericolosità, ricavabile dalla devianza prevalentemente di carattere sociale che ha portato al reato, anche se in esecuzione di pena non breve, nonché ai detenuti e agli internati in esecuzione di pena breve. Tale circuito deve interessare almeno il 10% dei detenuti o internati nell'ambito del territorio di ogni provveditorato regionale.

2. La sorveglianza attenuata può anche essere attuata in singole sezioni di un istituto.

3. La sorveglianza attenuata è attuata, salvo singole situazioni che richiedano una sorveglianza diversa:

negli istituti o sezioni femminili;

negli istituti o sezioni per detenuti tossicodipendenti;

nelle sezioni di istituti di pena che accolgano persone che presentino problemi psichiatrici;

negli istituti in cui si eseguono le misure di sicurezza dell'ospedale psichiatrico giudiziario e della casa di cura e custodia;

negli istituti in cui si eseguono le altre misure di sicurezza detentive;

negli istituti o sezioni nei quali si raccolgano detenuti con pene in esecuzione non superiori a due anni, anche come residuo di maggior pena.

4. La sorveglianza attenuata deve assicurare lo svolgimento di tutte le attività trattamentali. Lo svolgimento delle stesse deve consentire il costante impegno dei detenuti e degli internati e la verifica della loro corretta partecipazione da parte degli operatori, che seguono le varie attività. Viene ricercata la definizione di percorsi che portino alla ammissione a trattamenti alternativi alla detenzione.

5. La chiusura nella camera di pernottamento non può superare le otto ore giornaliere.

6. La sorveglianza attenuata si attua con un gruppo di operatori di polizia penitenziaria disponibili per gli eventuali interventi di emergenza che vengano richiesti, nonché per la sorveglianza generale dell'istituto.

Art. 122. (Sezioni protette). 1. Sono predisposte apposite sezioni alle quali sono assegnati detenuti o internati che richiedono particolari cautele, anche per la tutela da aggressioni o sopraffazioni da parte dei compagni, sia con riferimento ai tipi di reati commessi, sia in relazione al comportamento tenuto durante i processi o nel corso della detenzione. Con riferimento alle diverse ragioni di protezione sono attivate sezioni diverse.

2. Una sola sezione può essere utilizzata per l'utenza di più istituti.

3. La permanenza dei motivi cautelari viene verificata semestralmente. In sede di verifica e sperimentazione, i detenuti e internati possono essere assegnati, con il loro consenso, alle sezioni ordinarie degli istituti.

4. Specialmente quando si tratti di persone che hanno commesso reati contro la libertà sessuale e su minori, gli interventi, attuati con la partecipazione degli esperti dell'osservazione e trattamento, sono rivolti alla individuazione delle motivazioni dei comportamenti illeciti e al possibile superamento delle stesse.

5. Deve essere esclusa l'attuazione, all'interno di tali sezioni, di situazioni di isolamento dei singoli detenuti o internati.

Art. 123. (Sezioni per persone affette da infermità fisica in condizioni di cronicità o affette da minorazione fisica). 1. Sono predisposte sezioni apposite per le persone affette da infermità fisica in condizioni di cronicità e per persone affette da minorazione fisica, che non possano trovare

adeguata assistenza nelle sezioni ordinarie, pur con l'aiuto di un compagno di esecuzione quale badante o piantone.

2. La esigenza di assegnazione nelle sezioni apposite è accertata dal servizio sanitario e viene verificata semestralmente o a periodi più brevi nei casi con maggiori possibilità di evoluzione.

3. Tali sezioni sono realizzate per ogni regione o gruppi di regioni, secondo le esigenze.

4. In tali sezioni, sia con la rimozione delle barriere architettoniche, sia con l'assistenza di un compagno, come indicato al comma 1, particolarmente nei casi in cui le persone interessate non siano autosufficienti, sono attuati gli interventi utili a ridurre le limitazioni del regime di vita. Le camere di pernottamento sono tenute aperte e devono essere disponibili locali comuni, facilmente accessibili.

5. Le persone interessate hanno diritto a partecipare alle attività di osservazione e trattamento per loro possibili e, se non siano autosufficienti e le attività si svolgano fuori dalla sezione, ad essere accompagnate dove le stesse si svolgono.

6. Le situazioni predette, con apposita relazione sanitaria sulla incompatibilità o sulle limitazioni di compatibilità con lo stato di detenzione, sono segnalate alle autorità giudiziarie competenti a conoscere del mantenimento o meno dello stato di detenzione.

Art. 124. (Sezioni per i collaboratori di giustizia).1. Sono predisposte apposite sezioni per collaboratori di giustizia. Le sezioni sono differenziate in relazione al tipo di reati per cui è stata prestata la collaborazione, nonché allo stesso tipo della collaborazione e al riconoscimento che è in corso o ne è stato effettuato.

2. Nella assegnazione alle sezioni si tiene conto della vicinanza ai familiari e generalmente della esigenza del distacco dal territorio di provenienza o di commissione dei reati.

3. Nei confronti delle persone interessate sono svolte le attività di osservazione e trattamento, anche in relazione alla possibile ammissione ai benefici penitenziari secondo la specifica normativa applicabile.

4. Tali sezioni devono essere realizzate in istituti diversi e non prossimi a quelli nei quali sono collocate sezioni per l'attuazione del regime di massima sicurezza di cui all'art. 124.

Art. 125. (Situazioni individuali di criticità). 1. Nei confronti dei detenuti ed internati che presentino relazioni critiche con le strutture penitenziarie, dovute a condizioni problematiche dal punto di vista psicofisico o psicologico o psichiatrico, è attuata una presa in carico da parte dei servizi dell'istituto con apporti multiprofessionali.

2. Occorre particolare attenzione nell'uso dello strumento disciplinare. E' escluso il ricorso all'isolamento, in conformità alle limitazioni dello stesso secondo le previsioni della presente legge.

3. In base alla presa in carico di cui al comma 1, viene redatto un programma di trattamento tendente a migliorare la relazione del soggetto con la struttura e i suoi operatori, nonché alla individuazione della partecipazione ad attività trattamentali ed alla eventuale assegnazione ad altro istituto, che possano essere utili al fine predetto. Tale intervento è particolarmente necessario nei casi in cui la persona interessata manifesti propositi autolesivi o autosoppressivi, ferma restando, in tali casi, la esigenza di una adeguata sorveglianza. Per le persone straniere, ai normali operatori si aggiunge anche un mediatore culturale, specificamente adeguato alla criticità del caso.

4. Se il caso trattato presenti aspetti di tipo psichiatrico, si esaminerà la opportunità di un periodo di permanenza presso una sezione attivata con l'apporto del servizio psichiatrico.

5. La situazione e gli interventi disposti e la loro attuazione sono riesaminati ogni tre mesi.

Art. 126. (Sperimentazioni). 1. Sono favorite iniziative di sperimentazione.

2. Le stesse sono attuate previa definizione di un progetto approvato dai provveditorati regionali, che possono esserne anche i promotori. Il progetto approvato è trasmesso per conoscenza al dipartimento della amministrazione penitenziaria, che, entro 30 giorni, se lo ritiene, esprime le proprie osservazioni.

3. I progetti di sperimentazione possono riguardare tutte le situazioni detentive.

4. Gli stessi si caratterizzano per il favore accordato alla responsabilizzazione dei detenuti e internati, per i quali devono essere valorizzati i possibili spazi di libertà, con riferimento alle specifiche forme di sorveglianza cui sono sottoposti.

5. In tutti i casi la sperimentazione deve sviluppare le attività trattamentali e contenere tutti gli aspetti di desocializzazione che sono prodotti dalla dinamica di separazione propria degli istituti penitenziari.

6. Le sperimentazioni possono essere istituite in qualsiasi istituto, particolarmente in quelli a sorveglianza attenuata. In questi: all'interno, possono essere favoriti momenti di autogestione, mentre l'apertura verso l'esterno deve essere favorita, particolarmente nei confronti delle istituzioni sociali e della famiglia, con la quale si possono stabilire anche periodi di convivenza.

7. Una particolare cura, nei casi in cui siano ammissibili, è riservata alla definizione di progetti di inserimento in misura alternativa e agli interventi relativi alla attuazione dei medesimi.

Capo III° Regimi penitenziari differenziati

L'art. 14bis, modificato, assume il numero seguente:

Art.127. (Regime di sorveglianza particolare).1. Possono essere sottoposti a regime di sorveglianza particolare per un periodo non superiore a sei mesi, prorogabile in misura non superiore ogni volta a tre mesi, i condannati, gli internati e gli imputati:

- a) che con i loro comportamenti compromettono la sicurezza ovvero turbano l'ordine negli istituti;
- b) che con violenza o minaccia impediscono le attività degli altri detenuti o internati;
- c) che nella vita penitenziaria si avvalgono dello stato di soggezione degli altri detenuti nei loro confronti.

2. Ai casi di cui al precedente art. 125 non è applicabile il presente regime di sorveglianza particolare-

3. Il regime di cui al comma primo é disposto con provvedimento motivato della amministrazione penitenziaria previo parere del consiglio di disciplina, integrato da due degli esperti dell'osservazione e trattamento.

4. Nei confronti degli imputati il regime di sorveglianza particolare é disposto sentita l'autorità giudiziaria che procede.

5. In caso di necessità ed urgenza l'amministrazione può disporre in via provvisoria la sorveglianza particolare prima dei pareri prescritti, che comunque devono essere acquisiti entro dieci giorni dalla data del provvedimento. Scaduto tale termine, la amministrazione, acquisiti i pareri prescritti, decide in via definitiva entro dieci giorni; decorso il termine senza che sia intervenuta la decisione, il provvedimento provvisorio decade.

6. Possono essere sottoposti a regime di sorveglianza particolare, fin dal momento del loro ingresso in istituto, i condannati, gli internati e gli imputati, sulla base di pregressi comportamenti penitenziari o di altri concreti comportamenti tenuti nello stato di libertà, indipendentemente dalla natura dell'imputazione. L'autorità giudiziaria segnala gli eventuali elementi a sua conoscenza all'amministrazione penitenziaria che decide sulla adozione dei provvedimenti di sua competenza.

7. Il provvedimento che dispone il regime di cui al presente articolo é comunicato immediatamente al magistrato di sorveglianza ai fini dell'esercizio del suo potere di vigilanza.

L'art. 14ter, modificato come segue, assume il numero seguente:

Art.128. (Reclamo). 1. Avverso il provvedimento che dispone o proroga il regime di sorveglianza particolare può essere proposto dall'interessato reclamo al tribunale di sorveglianza competente per territorio nel luogo di detenzione dell'interessato, nel termine di dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento definitivo. Il reclamo non sospende l'esecuzione del provvedimento.

2. Il procedimento si svolge ai sensi degli artt. 666 e 678 C.p.p. e la decisione deve avvenire al più presto.

L'art. 14quater, senza modifiche, assume il numero seguente:

Art. 129. (Contenuti del regime di sorveglianza particolare). 1. Il regime di sorveglianza particolare comporta le restrizioni strettamente necessarie per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, all'esercizio dei diritti dei detenuti e degli internati e alle regole di trattamento previste dall'ordinamento penitenziario.

2. L'amministrazione penitenziaria può attuare il visto di controllo sulla corrispondenza, previa autorizzazione motivata e conseguente delega dell'autorità giudiziaria competente.

3. Le restrizioni di cui al comma 1 sono motivatamente stabilite nel provvedimento che dispone il regime di sorveglianza particolare. Il provvedimento di cui al comma 2 deve essere invece dato dalla autorità giudiziaria competente ai sensi dell'art. 25.

4. In ogni caso le restrizioni non possono riguardare: l'igiene e le esigenze della salute; il vitto; il vestiario ed il corredo; il possesso, l'acquisto e la ricezione di generi ed oggetti permessi dal regolamento interno, nei limiti in cui ciò non comporta pericolo per la sicurezza; la lettura di libri e periodici; le pratiche di culto; l'uso di apparecchi radio del tipo consentito; la permanenza all'aperto secondo quanto disposto dall'articolo 12; i colloqui con i difensori, nonché quelli con il coniuge, il convivente, i figli, i genitori, i fratelli.

5. Se il regime di sorveglianza particolare non è attuabile nell'istituto ove il detenuto o l'internato si trova, la amministrazione penitenziaria può disporre, con provvedimento motivato, il trasferimento in altro istituto idoneo, con il minimo pregiudizio possibile per la difesa e per i familiari, dandone immediato avviso al magistrato di sorveglianza. Questi riferisce al ministro in ordine ad eventuali casi di infondatezza dei motivi posti a base del trasferimento.

L'art. 41bis, limitatamente al comma 1, assume, senza modifiche, il numero seguente:

Art. 130. (Situazioni di emergenza). 1. In casi eccezionali di rivolta o di altre gravi situazioni di emergenza, il ministro di grazia e giustizia ha facoltà di sospendere nell'istituto interessato o in parte di esso l'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati. La sospensione deve essere motivata dalla necessità di ripristinare l'ordine e la sicurezza e ha la durata strettamente necessaria al conseguimento del fine suddetto.

I commi 2 e successivi dell'art. 41bis del testo vigente sono sostituiti con modifiche dai seguenti articoli:

Art. 131. (Regime di massima sicurezza). 1. Quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del ministro dell'interno, il ministro della giustizia ha la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti o internati per taluno dei delitti di cui al primo periodo del comma 1 dell'art. 79, in relazione ai quali vi siano elementi tali da fare ritenere la sussistenza di collegamenti con una associazione criminale, terroristica o eversiva, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in concreto contrasto con il mantenimento o la ripresa di quei collegamenti.

2. I provvedimenti emessi ai sensi del comma 1 sono adottati con decreto motivato del ministro della giustizia, sentito l'ufficio del pubblico ministero che procede alle indagini preliminari ovvero quello presso il giudice che procede ed acquisita ogni altra necessaria informazione presso la direzione nazionale antimafia e gli organi di polizia centrali e quelli specializzati nella azione di contrasto alla criminalità organizzata, terroristica o eversiva, nell'ambito delle rispettive competenze. I provvedimenti medesimi, alla prima applicazione, hanno durata non superiore ad un anno e sono prorogabili nelle stesse forme per periodi successivi, non superiori a sei mesi, purché vi sia conferma attuale che il mantenimento dei contatti con le associazioni criminali, terroristiche o eversive non è venuto meno.

3. Se anche prima della scadenza risultano venute meno le condizioni che hanno determinato l'adozione o la proroga del provvedimento di cui al comma 1, il ministro della giustizia procede, anche d'ufficio, alla revoca con decreto motivato. Il provvedimento che non accoglie l'istanza di riesame presentata dal detenuto, dall'internato o dal difensore è reclamabile ai sensi dell'articolo successivo. In caso di mancata adozione del provvedimento a seguito di istanza del detenuto, dell'internato o del difensore, la stessa si intende non accolta decorsi 30 giorni dalla sua presentazione. In tal caso, se venga presentato reclamo, deve essere accompagnato da

certificazione dell'istituto della mancata comunicazione della decisione nel termine indicato: anche in tal caso si procede ai sensi dell'articolo successivo.

4. La sottoposizione al presente regime è limitata nel tempo e, in difetto di revoca, deve cessare: quando siano decorsi 10 anni dall'inizio della applicazione con riferimento a coloro che, con sentenza, sono stati ritenuti in posizione apicale nella organizzazione criminale; quando siano decorsi 5 anni negli altri casi.

5. Per coloro per i quali i termini indicati nel comma precedente siano già scaduti alla data di entrata in vigore di questa legge, la sottoposizione al presente regime deve cessare entro cinque anni dalla entrata in vigore della legge 23/12/2002, n. 279.

6. L'applicazione del regime di cui al presente articolo non può essere ripristinata se non dopo due anni dalla cessazione e in base alla dimostrata attualità delle condizioni richieste dal comma 1 per l'applicazione della misura.

7. I detenuti e gli internati nei cui confronti è revocata o cessa l'applicazione del regime di cui al presente articolo sono assegnati ad una sezione ad elevata sorveglianza per almeno un anno.

8. Non possono essere create e, se create, debbono cessare situazioni di separazione per singole persone, che realizzino, di fatto, condizioni di isolamento e un regime concretamente diverso da quello previsto dalla presente normativa.

Art. 132. (Reclamo) 1. Il detenuto o l'internato nei confronti del quale è stata disposta o confermata l'applicazione del regime di cui al comma 2, ovvero il difensore, possono proporre reclamo avverso il provvedimento applicativo. Il reclamo è presentato nel termine di dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento e su di esso è competente a decidere il tribunale di sorveglianza che ha giurisdizione sull'istituto al quale il detenuto o l'internato è assegnato in modo stabile: i temporanei trasferimenti in altre sedi non modificano la competenza predetta. Il reclamo non sospende la esecuzione del provvedimento reclamato.

2. Il tribunale, entro dieci giorni dal ricevimento del reclamo di cui al comma precedente, decide in camera di consiglio, nelle forme previste dagli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale, sulla sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento e sulla congruità del contenuto dello stesso rispetto alle esigenze di cui al comma 1 dell'articolo precedente. Il procuratore generale presso la corte d'appello, il detenuto, l'internato o il difensore possono proporre, entro dieci giorni dalla sua comunicazione, ricorso per cassazione avverso l'ordinanza del tribunale in merito ai punti suindicati. Il ricorso non sospende l'esecuzione del provvedimento e va trasmesso senza ritardo alla Corte di cassazione. Qualora il reclamo sia stato accolto con la revoca della misura, il Ministro della giustizia, ove intenda disporre un nuovo provvedimento ai sensi del comma 2, osservato il termine di cui al comma 6 dell'articolo precedente e tenendo conto della decisione del tribunale di sorveglianza, deve evidenziare elementi nuovi o non valutati in sede di reclamo. Con le medesime modalità il Ministro deve procedere, ove il reclamo sia stato accolto parzialmente, per la parte accolta.

Art. 133. (Contenuti del regime di massima sicurezza). 1. La sospensione della applicazione delle regole o degli istituti di cui all'art. 131 non può comportare la attuazione di misure comunque incidenti sulla qualità e quantità della pena o sul grado di libertà personale del detenuto (v. sent. Cost. n. 349/93 e 351/96), nonché misure che, per il loro contenuto, non siano riconducibili alla concreta esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza o siano inidonee o incongrue rispetto a tali esigenze con una portata puramente affittiva (sent. Cost. n. 351/96), nonché, infine, misure che violino il divieto costituzionale di disporre trattamenti contrari al senso di umanità e l'obbligo di tenere conto della finalità rieducativa che deve connotare la pena (art. 27 Cost. e sent. Cost. 351/96).

2. La sospensione delle regole di trattamento e degli istituti di cui all'art. 19 può comportare:

a) la determinazione dei colloqui in non meno di due ore e in non più di quattro ore al mese, distribuite in non meno di un colloquio e in non più di quattro colloqui, da svolgere a intervalli di tempo regolari ed in locali attrezzati in modo da impedire il passaggio di oggetti. Dopo i primi due anni di applicazione, la determinazione dei colloqui sarà, comunque, di 4 ore al mese, articolata in almeno due colloqui e in non più di quattro. Sono vietati i colloqui con persone diverse dai familiari e conviventi, salvo casi eccezionali, determinati volta per volta dal direttore dell'istituto ovvero, per

gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi del primo comma dell'art. 15. Può essere autorizzata, con provvedimento motivato del direttore dell'istituto, ovvero, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dall'autorità giudiziaria competente ai sensi di quanto stabilito dal primo comma dell'art. 15 e solo dopo i primi sei mesi di applicazione, una telefonata mensile con i familiari e conviventi per i quali è autorizzato il colloquio, della durata massima di dieci minuti, sottoposta, comunque, a registrazione: la comunicazione avviene con il numero telefonico indicato dall'interessato, previa verifica dell'appartenenza dello stesso ai familiari o ai conviventi con i quali si corrisponde. Dopo i primi due anni di applicazione, l'autorizzazione deve essere rilasciata, salvo non vi siano motivi, esplicitamente specificati, perché sia negata. Le disposizioni della presente lettera non si applicano ai colloqui con i difensori.

b) la limitazione delle somme, dei beni e degli oggetti che possono essere ricevuti dall'esterno;

c) l'esclusione dalle rappresentanze dei detenuti e degli internati;

d) la limitazione alla permanenza all'aperto, che non può svolgersi in gruppi superiori a dieci persone, ad una durata non inferiore a due ore al giorno, e non superiore a quattro ore al giorno. Dopo i primi due anni, devono essere concesse quattro ore al giorno. Al di fuori di questo, la permanenza nella camera di pernottamento deve essere limitata e non deve incidere sulle attività trattamentali che devono essere svolte secondo le previsioni della legge.

3. Nei casi di applicazione del presente regime, la direzione richiede all'autorità competente la sottoposizione della corrispondenza a visto di controllo in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 25. In applicazione delle disposizioni dello stesso articolo, possono anche essere richieste limitazioni della corrispondenza epistolare e telegrafica e della ricezione della stampa. Analogamente si deve provvedere per disporre la sottoposizione dei colloqui a controllo auditivo o a registrazione o a entrambi.

Capo IV°

Il personale operante negli istituti penitenziari

Art. 134. (Organizzazione del personale penitenziario negli istituti) 1. L'organizzazione del personale penitenziario negli istituti di prevenzione e pena deve realizzare le indicazioni di cui all'art. 1 di questa legge.

2. Il personale operante negli istituti ha il suo vertice organizzativo nella direzione. Il personale è distribuito in aree professionali: area della direzione, area amministrativa-contabile, area educativa, area degli esperti dell'osservazione e trattamento, area sanitaria e area della sicurezza. Il direttore dell'istituto mantiene funzione di dirigente dell'intero organizzazione quale che sia il livello di carriera dei dirigenti delle altre aree.

3. Le singole aree hanno propri responsabili, che collaborano con la direzione, che coordina ed indirizza l'attività complessiva dell'istituto.

4. Nei rapporti fra appartenenti ad aree diverse nell'ambito di singoli servizi, il diverso livello di carriera del personale non modifica la titolarità della responsabilità del servizio, così che disposizioni e decisioni spettano al responsabile del servizio, anche se con un livello di carriera inferiore a quello di altri operatori coinvolti nello stesso servizio.

5. Ogni istituto ha una propria autonomia in ordine alla definizione di programmi, che individuano gli obiettivi da raggiungere, programmi che annualmente presenta al provveditorato regionale per l'approvazione. Questo, in relazione ai programmi proposti ed approvati e alle complessive risorse disponibili, distribuisce le stesse ai singoli istituti. In relazione a ciò sono disposti, per ogni istituto, un bilancio preventivo e un bilancio consuntivo, utili alla valutazione della complessiva attività degli istituti e dei responsabili degli stessi.

Art. 135. (Area della direzione). 1. Il direttore esercita i poteri relativi alla organizzazione dell'istituto, al coordinamento ed indirizzo delle attività delle singole aree e al controllo delle stesse. Predisporre, con i responsabili delle singole aree, i programmi da attuare, in istituto e all'esterno, e ne segue lo svolgimento. Impartisce direttive agli operatori penitenziari, i quali svolgono i compiti

loro affidati secondo le rispettive specificità professionali. Coordina le attività degli operatori volontari e ne agevola lo svolgimento.

2. Il direttore, nell'ambito dell'area della direzione, distribuisce le responsabilità operative dei funzionari direttivi assegnati all'istituto fra i vari servizi e sezioni.

3. Il direttore o i funzionari direttivi che lo coadiuvano devono effettuare audizioni frequenti dei detenuti e internati, vi sia o meno richiesta degli stessi.

4. Nell'area della direzione è istituito un servizio di individuazione e verifica delle buone prassi realizzate nell'istituto. Gli esiti del lavoro del servizio sono trasmessi al provveditorato.

5. Il direttore dell'istituto ha qualifica dirigenziale, salvo che negli istituti minori, con capienza prevista di non più di cinquanta persone, e nei reparti autonomi di uno stesso istituto di cui al comma 2 dell'art. 6.

6. Negli istituti minori di cui al comma precedente non sono compresi quelli che abbiano funzioni speciali o che curino l'attuazione di progetti sperimentali o quelli in cui si eseguono misure di sicurezza, anche se ciò avvenga soltanto in sezioni degli istituti medesimi.

7. E' predisposto il ruolo organico dei funzionari direttivi, distribuito nei vari livelli fino a quelli dirigenziali. Gli organici devono essere calcolati con riferimento alla articolazione della presenza dei funzionari direttivi nei vari servizi dell'istituto.

Art. 136. (Area amministrativa-contabile). 1. L'area amministrativa-contabile segue tutte le attività dell'istituto, che attengono ai rapporti di carattere giuridico ed economico con i dipendenti, alle relazioni con gli organi della amministrazione penitenziaria e con organismi esterni, pubblici e privati, nonché alla concreta gestione delle risorse economiche disponibili per l'istituto.

2. All'area è preposto un funzionario che appartiene al ruolo dei contabili ed ha funzioni dirigenti dell'area.

3. All'area amministrativa contabile è assegnato personale con preparazione e in numero adeguati ai compiti da svolgere, tenuto conto non solo della gestione ordinaria dell'istituto, ma anche di tutte le attività che nell'istituto devono essere svolte con riferimento a quanto disposto dal comma 1 dell'art. 134.

4. Tale personale fruisce di adeguato sviluppo di carriera fino alle funzioni dirigenziali.

Art. 137. (Area educativa). 1. Il personale dell'all'area educativa svolge, sempre con riferimento a quanto disposto dal comma 1 dell'art. 1, le attività necessarie per promuovere la individualizzazione del trattamento penitenziario, l'attuazione degli elementi del trattamento, la predisposizione dei percorsi riabilitativi dei detenuti e degli internati e il sostegno agli stessi. Nella predisposizione di tali percorsi viene stimolata la realizzazione di una rete sociale, che raccoglie, oltre agli operatori interni e a quelli dei centri servizio sociale adulti, gli operatori dei servizi sociosanitari e assistenziali e degli altri servizi pubblici, nonché persone e organizzazioni private, che promuovono l'inserimento sociale e lavorativo.

2. Il personale predetto partecipa inoltre alla predisposizione dei programmi di cui al comma 5 dell'art. 134, collabora alla organizzazione e segue la fase attuativa degli stessi.

3. Il responsabile operativo dell'area appartiene al ruolo degli educatori ed ha funzioni dirigenti dell'area. Di intesa con la direzione, organizza e coordina l'attività degli educatori e anche quella degli altri operatori impegnati nelle attività relative all'area stessa. Provvede inoltre a promuovere, coordinandosi con la direzione, le attività, anche esterne, che realizzano gli elementi del trattamento.

4. L'organizzazione del gruppo di osservazione e trattamento, che raccoglie tutti gli operatori che svolgono le attività relative, è curata dal dirigente dell'area educativa. Lo stesso cura, in particolare, i rapporti con gli esperti dell'osservazione e trattamento e gli operatori del centro servizio sociale adulti, che svolgono le attività di loro competenza. Gli incontri del gruppo sono coordinati dal direttore o da un funzionario direttivo delegato o da altro funzionario civile di livello più elevato fra i componenti del gruppo. L'attività di segreteria è affidata, di regola, ad un educatore assegnato dal dirigente dell'area. E' redatta apposita cartella della osservazione e trattamento, relativa alle varie fasi di intervento.

5. La struttura e le dimensioni del ruolo organico degli educatori devono tenere presente la esigenza che gli stessi siano operativamente presenti nei servizi e nelle sezioni degli istituti per acquisire una reale conoscenza dei detenuti e internati e dei loro problemi individuali e collettivi e

svolgere conseguentemente le attività di loro competenza. La presenza degli educatori negli istituti deve corrispondere al periodo diurno di attività dell'istituto, coprendo pertanto l'intero orario dello stesso in turni articolati e distinti, nell'ambito dei quali gli educatori dovranno essere presenti in tutti i locali in cui si svolge la vita dei reclusi, incluse le stanze di pernottamento, senza scorta del personale di sorveglianza.

6. Tenuto conto di quanto indicato nel comma precedente, sono predisposti i ruoli organici degli educatori, calcolati per i vari istituti in ragione di un educatore operativo ogni 25 detenuti o internati. Nel ruolo organico sono anche previsti i livelli superiori con lo sviluppo di carriera fino alle funzioni dirigenziali.

7. Nelle norme finali e transitorie è prevista l'assunzione di educatori in via di urgenza per una parziale copertura dell'organico scoperto.

Art. 138. (Area degli esperti dell'osservazione e trattamento). 1. Per l'attività di osservazione e trattamento viene istituito un apposito servizio, cui sono assegnati, con rapporto organico con la amministrazione penitenziaria, professionisti esperti in psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria e criminologia clinica.

2. E' predisposto il ruolo organico degli esperti della osservazione e trattamento, calcolato per i vari istituti in ragione di un esperto ogni 100, o frazione di 100, detenuti e internati. Nel ruolo organico sono anche previsti i vari livelli di carriera fino a quelli dirigenziali.

3. Sono inseriti nell'area i servizi già esistenti e comunque denominati, svolti da esperti in psicologia o in altra materia con rapporto libero-professionale con la amministrazione penitenziaria.

4. Il servizio degli esperti dell'osservazione e trattamento opera di intesa con gli operatori delle altre aree nel quadro del coordinamento svolto dalla direzione dell'istituto. In particolare, il servizio coadiuva gli operatori dell'area educativa nel gruppo di osservazione e trattamento, svolgendo le attività di propria competenza.

5. Inoltre, in relazione a quanto previsto dal comma 6 dell'art. 13 della presente legge, il servizio coopera con tutti i servizi dell'istituto che svolgono attività di assistenza e cura alla persona dei detenuti e degli internati, compresi quelli appartenenti al servizio sanitario nazionale. Tale cooperazione è realizzata attraverso la presa in carico di ogni detenuto e internato all'arrivo nell'istituto e sviluppando da questa tutti gli interventi successivi. E' redatta una cartella apposita, che viene tenuta dal servizio degli esperti dell'osservazione e trattamento.

6. Il responsabile operativo dell'area e dirigente della stessa, organizza e coordina l'attività degli esperti. La direzione dell'area è assegnata tenendo presente il livello di carriera dei singoli esperti e, nel caso in cui non sia utilizzabile tale criterio, il livello della anzianità di servizio, calcolato anche il periodo di attività con rapporto libero-professionale con la amministrazione penitenziaria.

Art. 139. (Area sanitaria). 1. L'organizzazione dell'area sanitaria prevista dagli artt. 13 e seguenti ed operante nel quadro del Servizio sanitario nazionale, si atterrà alle regole previste da tale normativa, di intesa con l'amministrazione penitenziaria.

2. Fino a quando non sarà realizzato tale inquadramento, il servizio sanitario penitenziario proseguirà la sua attività con la organizzazione e gli operatori attuali. Le risorse economiche necessarie devono essere adeguate e sufficienti per le modalità del servizio indicate negli articoli 13 e seguenti. Le eventuali riduzioni apportate al livello di risorse necessario sono illegittime e ne deve cessare la efficacia. La mancata copertura, per insufficienza delle risorse economiche necessarie, degli interventi di assistenza e cura e dei farmaci indispensabili comporta la responsabilità diretta di chi doveva attivare le risorse stesse.

3. Per gli ospedali psichiatrici giudiziari e le case di cura e custodia si applicano le disposizioni del comma 10 dell'art. 13. A tal fine, la amministrazione penitenziaria è impegnata a provvedere e mantenere la copertura integrale degli organici del personale sanitario.

Art. 140. (Area della sicurezza). 1. Il personale dell'area della sicurezza, che costituisce il Corpo di polizia penitenziaria, svolge, secondo le modalità previste dalla presente legge e in particolare dall'art. 1 della stessa, le attività necessarie per il mantenimento dell'ordine e della garanzia dei diritti di tutti negli istituti, sempre in osservanza della funzione di vertice del direttore. Lo stesso personale disimpegna inoltre il servizio di traduzioni e scorte dei detenuti e degli internati.

2. L'organizzazione del Corpo di Polizia penitenziaria è definita dalla legislazione che lo riguarda. Le assunzioni del personale devono essere operate con concorso pubblico, effettuato nelle sedi di ogni provveditorato, in relazione alle necessità di personale di ciascun territorio, con vincolo di permanenza nello stesso per almeno cinque anni. Non sono consentite modalità di assunzione diverse dal concorso pubblico.

3. L'organico del corpo è determinato, per ogni istituto, in funzione delle dimensioni e delle funzioni, compreso il servizio di traduzioni e scorte. Il provveditore regionale può istituire un solo servizio traduzioni e scorte per più istituti. Tenendo anche conto della tipologia del singolo istituto, l'organico dei singoli istituti deve fare riferimento al rapporto tra il numero degli agenti e il numero dei reclusi, rapporto che viene definito a seconda del livello di sorveglianza attuato. L'organico complessivo del Corpo è integrato in relazione ai servizi, sempre nell'ambito dell'area della sicurezza, da operare presso i provveditorati regionali e il dipartimento della amministrazione penitenziaria.

4. Il servizio traduzioni e scorte è organizzato attraverso una distribuzione del personale di polizia penitenziaria presso i vari istituti. Il provveditore regionale può istituire un solo servizio traduzioni e scorte per più istituti. I reparti operanti negli istituti sono inseriti nell'area della sicurezza dei singoli istituti e dipendono dal dirigente della stessa, ma hanno un proprio responsabile, che organizza lo specifico servizio.

5. L'organico di cui ai commi 3 e 4 è definito dal dipartimento della amministrazione penitenziaria, su proposta dei singoli provveditori regionali, sentite le direzioni degli istituti.

6. Nel ruolo organico del Corpo di polizia penitenziaria sono previsti i vari livelli di carriera fino alle funzioni dirigenziali.

7. Al reparto di polizia penitenziaria presente nei singoli istituti è preposto un responsabile operativo che ha funzioni di dirigente dell'area stessa.

8. Il personale di polizia penitenziaria collabora alle attività svolte dal personale delle altre aree per la concreta attuazione del trattamento penitenziario previsto dalla presente legge. Collabora, inoltre, alla predisposizione dei programmi previsti dal comma 5 dell'art. 134.

9. Tale personale non può essere distolto dalle proprie funzioni. Le attuali assegnazioni a funzioni diverse devono cessare, provvedendo alla utilizzazione di personale specifico, assunto per lo svolgimento delle funzioni stesse. Entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge si dovrà provvedere in tal senso, con la eventuale previsione di passaggio orizzontale alle diverse funzioni svolte del personale di polizia penitenziaria già impegnato nelle stesse.

Art. 141. (Organici degli istituti e copertura degli stessi). 1. Deve essere previsto l'organico del personale che provvede al lavoro amministrativo nelle varie aree: parte dello stesso deve avere specializzazione informatica. Inoltre, deve essere predisposto un organico degli autisti, da utilizzare nei vari servizi di istituto. Nel servizio traduzioni e scorte le funzioni degli autisti devono essere svolte da personale del Corpo di polizia penitenziaria, appositamente qualificato.

2. E' determinato l'organico complessivo per ogni area in tutti gli istituti. Quando l'organico è definito in relazione al numero di detenuti o internati dell'istituto, si tiene conto del valore medio della presenza giornaliera degli stessi negli ultimi due anni. Sono stabiliti organici anche per i provveditorati regionali e per il dipartimento e per le altre strutture della amministrazione penitenziaria.

3. L'adeguatezza di tale organico è riesaminata ogni cinque anni.

4. Alla copertura dei nuovi organici si provvede nel termine massimo di tre anni.

5. A tale copertura si provvede con concorsi pubblici da organizzare ed espletare nell'ambito di ciascun provveditorato, con vincolo quinquennale, per gli assunti, di restare nell'ambito territoriale in cui il concorso si è svolto. Alla scadenza del vincolo predetto, l'accoglimento di istanze di trasferimento dovrà essere adeguatamente motivata e non potrà determinare criticità nel servizio relativo: la situazione si considera critica quando, anche per effetto dell'accoglimento della istanza, l'organico resta scoperto nella misura del 5%.

6. Il sollecito espletamento dei concorsi è controllato dal dipartimento della amministrazione penitenziaria, che provvede alle assunzioni.

7. Il personale assegnato ai singoli istituti non può essere distaccato altrove se non vi sia sostituzione e nei soli casi rigorosamente previsti dalla legge.

8. Le direzioni degli istituti insieme ai responsabili delle singole aree organizzano periodicamente, almeno trimestralmente, conferenze di servizio con il personale delle varie aree per verificare, da un lato, il rispetto dei diritti del personale e per evitare, dall'altro, il manifestarsi di livelli di assenze dal servizio superiori al tasso fisiologico delle stesse.

Capo V°

Il personale dei centri servizio sociale adulti

Art. 142. (Funzioni e organizzazione dei centri di servizio sociale per adulti e dei loro operatori).

1. Nelle sedi degli uffici di sorveglianza sono istituiti i centri di servizio sociale per adulti, che dipendono dalla amministrazione penitenziaria.

2. La struttura dei centri, in ragione delle dimensioni del territorio di competenza e del volume di lavoro, può essere articolata in sedi decentrate.

3. L'attività dei centri di servizio sociale adulti deve realizzare le indicazioni costituzionali richiamate nell'art. 57. A tal fine i centri, a mezzo del personale di servizio sociale, svolgono le attività richieste dagli uffici di sorveglianza, nonché dalle direzioni degli istituti penitenziari. Partecipano, con le loro competenze, alle attività di osservazione e trattamento. Seguono lo svolgimento delle misure alternative e degli altri interventi penitenziari e penali. Compiono, inoltre, tutte le altre attività e funzioni attribuite alla loro competenza.

4. Il personale di servizio sociale dei centri svolge la propria attività anche negli istituti penitenziari, in rapporto diretto con i detenuti e gli internati, d'intesa con la direzione degli istituti e la direzione dell'area educativa.

5. Nella organizzazione dei centri si distinguono: area della direzione e della segreteria, area del servizio sociale e area amministrativa-contabile.

6. Per ogni centro deve essere previsto anche l'organico del personale che provvede al lavoro amministrativo nelle varie aree.

7. In ogni centro è anche previsto il ruolo degli autisti per gli spostamenti del personale sul territorio. Quando se ne ravvisi la opportunità e, in particolare, nella assenza o insufficienza degli autisti appartenenti a detto ruolo o degli automezzi necessari, gli assistenti sociali e gli operatori di servizio sociale possono essere autorizzati all'uso di mezzo dell'ufficio o di mezzo proprio.

8. Ogni centro di servizio sociale ha una propria autonomia in ordine alla attuazione di programmi di miglioramento organizzativo e qualitativo e di ricerche per orientamento e approfondimento della attività dei centri, programmi che annualmente presenta al provveditorato regionale. Questo, in relazione ai programmi proposti e alle complessive risorse disponibili, distribuisce le stesse ai singoli centri. In relazione a ciò sono redatti un bilancio preventivo e un bilancio consuntivo, utili alla valutazione della complessiva attività dei singoli centri e dei loro responsabili.

Art. 143. (Area della direzione e della segreteria). 1. Il direttore esercita i poteri attinenti alla organizzazione del centro, al coordinamento ed indirizzo della attività delle singole aree e al controllo della stessa. Predispone, inoltre, con i responsabili assegnati alle singole aree, i programmi da attuare e ne segue lo svolgimento. Coordina anche le attività degli assistenti volontari e ne agevola lo svolgimento.

2. All'area della direzione è preposto un funzionario della carriera direttiva del centro di servizio sociale. E' necessario che lo stesso abbia anche una qualificazione professionale nel servizio sociale, così che, in misura limitata, possa svolgere anche attività operativa di servizio sociale. Secondo le dimensioni ed esigenze dei singoli centri, può essere prevista la presenza di altri funzionari della carriera direttiva che collaborano col direttore e possono sostituirlo. I funzionari dell'area direttiva fruiscono di uno sviluppo di carriera fino alle funzioni dirigenziali.

3. Il direttore del Centro ha qualifica dirigenziale.

4. Nell'area di cui al presente articolo opera anche personale tecnico informatico per le esigenze operative o di ricerca dei centri.

Art. 144. (Area del servizio sociale). 1. All'area del servizio sociale sono assegnati gli assistenti sociali e, per la collaborazione agli stessi, gli operatori di servizio sociale di cui al successivo comma 5.

2. Gli assistenti sociali svolgono le funzioni indicate nei commi 3 e 4 dell'art. 142. Il responsabile dell'area, assegnato in relazione allo sviluppo di carriera, coordina lo svolgimento del servizio degli altri operatori, mantenendo, però, una parziale attività operativa diretta di servizio sociale.

3. Nella fase della esecuzione della pena all'interno degli istituti, gli assistenti sociali concorrono alla formazione e alla attività della rete sociale di cui al comma 1 dell'art. 137. Nella fase della preparazione delle misure alternative, a seguito di istanze avanzate dalla libertà, nonché nella fase della concreta attuazione delle misure, al fine di realizzare una efficace integrazione sociale attraverso la esecuzione della misura alternativa, sono gli stessi assistenti sociali che promuovono la realizzazione della rete sociale, che raccoglie gli operatori dei servizi sociosanitari e assistenziali, nonché degli altri servizi pubblici e degli organismi privati. Per sei mesi dopo la conclusione della misura alternativa, gli assistenti sociali dei Centri, a richiesta degli interessati, svolgono ancora attività di sostegno nei loro confronti e di stimolo alla continuazione della attività della rete sociale per agevolare il reinserimento sociale degli interessati, come previsto dal comma 2 dell'art. 159.

4. Gli assistenti sociali devono essere forniti di idonea qualificazione professionale a livello universitario. Fruiscono di uno sviluppo di carriera fino alle funzioni dirigenziali.

5. E' istituito il ruolo degli operatori di servizio sociale con proprio organico: questo è calcolato, in ogni centro, nella misura di un quarto dell'organico degli assistenti sociali previsto per lo stesso centro. Tali operatori collaborano con gli assistenti sociali. Svolgono attività di affiancamento e sostegno agli stessi e, su incarico degli assistenti sociali, provvedono a singoli accertamenti e controlli, in particolare sul rispetto delle prescrizioni da parte delle persone in affidamento in prova al servizio sociale, compresa la eventuale prescrizione relativa alla permanenza dell'affidato al domicilio per parte della giornata e, in particolare, nelle ore notturne. Svolgono anche funzioni di vigilanza e di protezione dei centri. Gli operatori di servizio sociale devono essere forniti di qualificazione professionale a livello di scuola media superiore.

6. In casi limitati, quando non risulti sufficiente l'intervento dei competenti servizi pubblici territoriali e risulti necessaria una specifica attività di consulenza ai centri, in occasione della redazione di relazioni sociofamiliari o al fine di seguire e sostenere i fruitori di misure alternative in condizioni di disagio psichico o sociale, i centri stessi possono ricorrere, con rapporto libero-convenzionale, a professionisti idonei a fornire la consulenza opportuna: gli stessi operano nell'ambito dell'area del servizio sociale. La collaborazione di tali professionisti, particolarmente nei centri di maggiori dimensioni, può anche essere assicurata da professionisti appartenenti all'area sanitaria o a quella degli esperti della osservazione e trattamento, distaccati dall'istituto penitenziario della stessa sede in cui si trova il centro o stabilmente assegnati presso il centro medesimo.

Art. 145. (Area amministrativa-contabile). 1. L'area amministrativa-contabile segue tutte le attività del centro, che attengono ai rapporti di carattere giuridico ed economico con i dipendenti, alle relazioni con gli organi della amministrazione penitenziaria e con organismi esterni, pubblici e privati, nonché alla attività amministrativa e contabile della gestione delle risorse economiche.

2. All'area è preposto un funzionario operativo di adeguata preparazione professionale e personale amministrativo-contabile secondo le esigenze. Tale personale appartiene ai ruoli del personale dell'area corrispondente degli istituti.

Art. 146. (Organici dei centri e copertura degli stessi). 1. Sono predisposti i ruoli organici, complessivi e per ogni centro, di tutti gli operatori delle diverse aree e dei diversi ruoli. Nella predisposizione degli organici dei singoli centri si tiene conto: del numero dei detenuti e degli internati presenti negli istituti di prevenzione e pena compresi nel territorio di ciascun centro e del numero delle misure alternative in esecuzione nello stesso territorio: tale calcolo è operato sui valori medi degli ultimi due anni. Sono previsti gli organici del servizio sociale anche per i provveditorati regionali e il dipartimento e le altre strutture della amministrazione penitenziaria.

2. L'adeguatezza degli organici viene rivalutata ogni cinque anni: può essere rivalutata prima di tale termine se, per singole situazioni, ne risulti la necessità.

3. Per ogni ruolo si tiene presente, quando sia previsto, lo sviluppo di carriera fino, sempre se previsto, al livello dirigenziale.
4. Alla copertura dei nuovi organici di cui al comma 1, si provvede, nel termine massimo di cinque anni, con concorsi pubblici da organizzare ed espletare nell'ambito di ciascun provveditorato, con vincolo quinquennale, per gli assunti, di restare nell'ambito territoriale in cui il concorso si è svolto. Alla scadenza del vincolo predetto, l'accoglimento di istanze di trasferimento dovrà essere adeguatamente motivata e non potrà determinare criticità nel servizio relativo del singolo centro: si considera critica la situazione di un centro quando l'organico relativo resta scoperto, anche per effetto dell'accoglimento della istanza, nella misura del 5%.
5. Le direzioni dei Centri e i responsabili delle singole aree organizzano periodicamente, a periodi quantomeno trimestrali, conferenze di servizio per verificare, da un lato, il rispetto dei diritti del personale e per evitare, dall'altro, il manifestarsi di livelli di assenze dal servizio superiori al tasso fisiologico medio.
6. Il personale assegnato ai singoli istituti non può essere distaccato altrove se non vi sia sostituzione e nei soli casi rigorosamente previsti dalla legge.

Capo VI

I livelli superiori della organizzazione penitenziaria e la formazione professionale

Art. 147. (Provveditorati regionali della amministrazione penitenziaria). 1. Il provveditore regionale della amministrazione penitenziaria promuove la formazione di un sistema operativo coordinato fra gli istituti penitenziari e i centri di servizio sociale per adulti presenti nel territorio di sua competenza. A tal fine, opera perché siano realizzate nel territorio tutte le strutture per le quali è prevista una presenza regionale. Il provveditore decide sui trasferimenti dei detenuti e degli internati nell'ambito del territorio di propria competenza.

2. Ogni anno, entro il 30 settembre, gli istituti penitenziari e i centri servizio sociale trasmettono al provveditorato il programma e il bilancio preventivo relativo all'anno solare successivo. Il provveditore, entro il 31 ottobre, con la propria approvazione e le eventuali modifiche, nonché con le proprie osservazioni e con il programma e il bilancio preventivo specifici dello stesso provveditorato, trasmette programmi e bilanci e la documentazione relativa al dipartimento della amministrazione penitenziaria. Questo, entro il 31 dicembre, preve le sue valutazioni e disponibilità, metterà a disposizione dei singoli provveditorati le risorse richieste, compatibilmente con quelle esistenti. Per ogni provveditorato verrà effettuata la ripartizione delle risorse pervenute entro il 31 gennaio. Gli istituti e i centri, in relazione alle risorse pervenute, ridefiniranno programmi e bilanci preventivi, con il solo limite di mantenersi entro le risorse stesse.

3. Presso ogni provveditorato sono istituite aree corrispondenti a quelle esistenti presso gli istituti penitenziari e i centri di servizio sociale per adulti. Deve essere anche organizzata un'area ispettiva per la attività di sostegno e di vigilanza sugli istituti e sui centri, anche sotto il profilo della efficienza e della corrispondenza della loro attività agli indirizzi penitenziari generali. Inoltre deve anche essere organizzata un'area tecnica, che svolga una attività di promozione, sostegno e vigilanza sulle attività degli istituti penitenziari e dei centri servizio sociale adulti sotto il profilo economico, sanitario e edilizio: per questo ultimo aspetto, si applica quanto previsto dal comma 2 dell'art. 116. Infine, devono essere organizzati anche gli uffici di cui al comma 6 dell'art. 28.

4. Il provveditore regionale, che proviene dai ruoli della amministrazione penitenziaria, ha la qualifica di direttore generale. Il provveditore può essere affiancato da un provveditore vicario.

5. Il provveditore regionale e il suo vicario svolgono tutte le funzioni ed attività loro attribuite dalle leggi e dai regolamenti. Anche le funzioni relative alle modifiche delle assegnazioni del personale nell'ambito degli istituti e dei centri di servizio sociale adulti del territorio regionale e fra questi e il provveditorato sono di competenza del provveditore regionale.

Art. 148. (Dipartimento della amministrazione penitenziaria). 1. Il capo del dipartimento della amministrazione penitenziaria è scelto fra coloro che hanno un riconosciuto prestigio in materia penitenziaria, acquisito sia attraverso la attività svolta nella amministrazione penitenziaria, sia attraverso l'attività giudiziaria concernente il settore penitenziario, sia attraverso l'insegnamento

universitario nello stesso settore, sia attraverso la partecipazione ad associazioni, enti o organismi che abbiano avuto costante attenzione alla realtà penitenziaria.

2. Il capo del dipartimento, annualmente, indica le linee di intervento che saranno seguite dalla amministrazione penitenziaria, che presenterà ai provveditori regionali, raccogliendo le richieste e le osservazioni degli stessi.

3. Le competenze del dipartimento della amministrazione penitenziaria sono distribuite fra le direzioni generali in cui si articola secondo le disposizioni di legge e regolamentari vigenti. Devono essere, comunque, configurate come direzioni generali le articolazioni relative al personale penitenziario, all'area interna dei detenuti e degli internati negli istituti penitenziari, all'area esterna dei centri di servizio sociale per adulti, all'ufficio che cura la redazione del bilancio e la gestione dei beni e dei servizi, e all'ufficio che svolge studi e ricerche. Presso l'ufficio per la redazione del bilancio e la gestione dei servizi sono organizzati specifici uffici:

per lo svolgimento della attività di cui all'art. 28, commi 5 e 6, ufficio che dispone di corrispondenti articolazioni presso i provveditorati regionali;

per la definizione, ove ricorra convenienza economica, di rapporti unificati per la ricezione delle forniture di servizi essenziali nell'ambito dei prodotti energetici e delle telecomunicazioni, ed anche in altri eventuali settori, ufficio che dispone di corrispondenti articolazioni presso i provveditorati regionali.

4. Presso l'ufficio per la redazione del bilancio e per la gestione dei beni e dei servizi, è organizzato, inoltre, con propria autonomia dirigenziale e operativa, l'ufficio che segue la edilizia penitenziaria, previsto dal comma 2 dell'art. 116.

5. Il dipartimento esercita le competenze affidate dalla legge e dai regolamenti. Può sostituire i provveditorati solo nel caso di mancato esercizio delle competenze dei medesimi.

6. Il dipartimento provvede annualmente a mettere a punto, entro il 30 luglio, il bilancio annuale della amministrazione penitenziaria, verificando le risorse disponibili e prevedendone l'impiego.

7. Il capo del dipartimento, in particolare, assume la presidenza della Cassa ammende, con facoltà di delega per lo svolgimento in tutto o parte delle funzioni della medesima.

Art. 149. (La Cassa ammende). 1. Le risorse economiche della Cassa Ammende devono essere impiegate:

a) per il finanziamento di progetti per l'assistenza economica alle famiglie dei detenuti e per l'assistenza postpenitenziaria;

b) per il finanziamento di programmi volti al reinserimento sociale dei detenuti e degli internati durante la esecuzione della pena e delle misure di sicurezza, anche in regimi alternativi alla detenzione.

c) per il finanziamento di progetti per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto.

2. I progetti trasmessi dai provveditorati sono predisposti dagli stessi o ricevuti dagli istituti o centri servizio sociale adulti o da enti o organismi pubblici o privati. Ai progetti è unita una relazione di valutazione dell'assessorato alla sicurezza sociale della provincia nel cui territorio si trovano, gli uffici penitenziari, nonché gli enti o organismi proponenti.

3. Le risorse economiche, con le finalità di cui al comma 1, possono essere impiegate anche per il finanziamento congiunto con fondi europei.

4. Annualmente la Cassa delle ammende distribuisce le risorse economiche fra i provveditorati regionali della amministrazione penitenziaria per il finanziamento di progetti rispondenti alle finalità indicate nel comma 1.

5. La distribuzione avviene in base alla spesa prevista per i progetti trasmessi dai provveditorati e non può superare l'80% delle risorse stesse. L'importo residuo di tali risorse è gestito dalla Cassa per finanziamento di progetti disposti direttamente dal dipartimento della amministrazione penitenziaria.

6. Le risorse economiche ai singoli provveditorati sono corrisposte, considerata anche la valutazione dell'assessorato provinciale alla sicurezza sociale di cui al comma 2, in relazione alla entità dei progetti presentati e previa una positiva valutazione dei medesimi. Quando il complesso delle richieste di finanziamento supera le risorse disponibili, sono preferiti i progetti che presentano la maggiore corrispondenza alle finalità di cui al comma 1 e una particolare rilevanza delle situazioni su cui intervengono.

7. La Cassa ammende deve promuovere il completo impiego delle risorse economiche di cui dispone.

Art. 150. (La formazione del personale). 1. La formazione del personale appartenente a tutte le aree è operata dai provveditorati regionali della amministrazione penitenziaria nei territori di loro competenza.

2. Il personale frequenta corsi di formazione organizzati per ogni ruolo, dopo la assunzione nella amministrazione e periodicamente nel seguito. I corsi di formazione iniziali devono avere durata di almeno sei mesi.

3. Durante i corsi di formazione, ai periodi di docenza sono alternati periodi di sperimentazione pratica con l'accompagnamento formativo di personale in servizio.

4. Le docenze nei corsi sono tenute da esperti nelle materie penitenziarie o in altre utili all'inquadramento delle stesse e da operatori appartenenti ai vari ruoli della amministrazione penitenziaria, attualmente in servizio.

5. I contenuti dei corsi di formazione devono fare costante riferimento alle indicazioni della Costituzione, delle leggi penali, dell'Ordinamento penitenziario e del regolamento di esecuzione allo stesso in materia di esecuzione della pena e della custodia cautelare, delle misure di sicurezza e delle misure alternative alla detenzione.

6. Durante lo svolgimento dei corsi, vi possono essere momenti di aggregazione degli allievi in sede nazionale o per più regioni.

7. Per ogni regione o per gruppi di regioni possono funzionare strutture residenziali per lo svolgimento dei corsi di formazione di più lunga durata. Il provveditorato regionale territorialmente competente cura la opportuna rotazione del personale assegnato a tali strutture, che deve essere scelto tra quello in servizio presso gli istituti e i centri di servizio sociale adulti.

Capo VII°

Assistenti volontari e cooperazione sociale

Art. 151. (Nomina degli assistenti volontari). 1. L'amministrazione penitenziaria può, con parere del magistrato di sorveglianza, autorizzare persone idonee, singole o appartenenti ad associazioni o gruppi organizzati, a frequentare gli istituti penitenziari allo scopo di partecipare al sostegno dei detenuti e degli internati e al loro futuro reinserimento nella vita sociale. Analogamente tale autorizzazione può essere concessa per collaborare con i centri servizio sociale adulti nella esecuzione delle misure alternative e per l'assistenza ai dimessi dal carcere e alle loro famiglie.

2. Gli assistenti volontari sono nominati dal provveditore regionale della amministrazione penitenziaria o, nella inerzia di questi, dal dipartimento della stessa amministrazione.

3. L'opera degli assistenti volontari non è retribuita.

Art. 152. (Attività degli assistenti volontari). 1. Negli istituti, gli assistenti volontari svolgono la loro attività in rapporto diretto con i detenuti e gli internati. A tal fine effettuano colloqui con gli stessi e possono cooperare nelle attività di risocializzazione in coordinazione con il personale addetto al trattamento. Essi sono considerati operatori del trattamento e fanno parte dell'area educativa, anche se la loro collaborazione può essere prestata in aree diverse.

2. I loro interventi, di intesa con gli operatori penitenziari, riguardano anche le famiglie degli interessati per rilevarne i bisogni e indirizzarne e sostenerne il ricorso ai servizi pubblici o privati esistenti e, in genere, alla rete sociale, alla quale partecipano.

3. Gli assistenti volontari, inoltre, possono svolgere compiti di accompagnamento dei reclusi all'esterno, in relazione a concessioni della magistratura di sorveglianza, senza assunzione di responsabilità sulla custodia dei fruitori.

4. Per i detenuti e gli internati per i quali hanno svolto le attività di cui ai commi precedenti, gli assistenti volontari sono invitati a partecipare alle riunioni del gruppo di osservazione e trattamento e, comunque, fanno pervenire il loro contributo alla discussione del caso attraverso l'educatore di riferimento.

5. Nella esecuzione delle misure alternative, gli assistenti volontari collaborano con gli operatori di servizio sociale di intesa e secondo le indicazioni degli stessi.

Art. 153. (Cooperazione sociale). 1. Gli enti o le organizzazioni che svolgono attività di cooperazione sociale possono concorrere, con apposite convenzioni con le direzioni degli istituti, nello svolgimento dei servizi interni nei settori della fornitura del vitto, della pulizia, della manutenzione ordinaria dei fabbricati e, in genere, di tutta la rete dei servizi.

2. In base ad apposite convenzioni, gli enti e gli organismi predetti possono anche organizzare negli istituti lavorazioni o assumere la gestione delle lavorazioni esistenti, senza oneri per la utilizzazione dei locali e delle attrezzature.

3. Gli stessi enti o organizzazioni, sempre attraverso apposite convenzioni, possono avere funzioni operative nella attuazione dei progetti per il reinserimento sociale di cui al titolo IV°.

4. Nelle convenzioni indicate le cooperative sociali sono considerate soggetto preferito e, quindi, i rapporti con le stesse possono essere definiti senza il ricorso a procedure pubbliche di gara.

5. Le associazioni di cooperative sociali promuovono la istituzione di un organismo di garanzia, formato da professionisti nelle varie materie, che svolga funzioni di consulenza e verifica in merito alla conformità alle regole che interessano lo svolgimento delle attività delle associate, con particolare riferimento alla copertura finanziaria, all'ordine contabile e amministrativo e al rispetto della normativa sul lavoro e sugli oneri assicurativi, previdenziali e sociali.

Titolo IV° Il reinserimento sociale

Capo I° Gli interventi individualizzati per il reinserimento sociale.

Art. 154. (Progettazione del percorso di reinserimento sociale). 1. L'attuazione del programma di trattamento deve svilupparsi, in ragione dei tempi di esecuzione della pena e della risposta dell'interessato, nella progettazione del percorso trattamentale interno e di quello di reinserimento sociale all'esterno, progetti suscettibili di modificazioni ed adattamenti nel corso della progressiva realizzazione.

2. Nella definizione del percorso penitenziario sono previsti ed utilizzati tutti gli elementi del trattamento indicati nell'art. 15. E' altresì necessaria la ricognizione della situazione oggettiva entro la quale dovrebbe svolgersi tale percorso e la individuazione delle risorse concrete che lo rendono possibile.

3. Il programma di trattamento, aggiornato con la definizione del percorso di reinserimento sociale, e quelli con le modifiche e gli adattamenti successivi, sono comunicati al magistrato di sorveglianza e per gli interventi di cui al comma 5 dell'art. 103 e per gli eventuali successivi provvedimenti di cui al comma successivo di questo articolo.

4. La concreta attuazione del percorso fa anche riferimento alle possibilità giuridiche del condannato di essere ammesso a benefici penitenziari. Per questi, con riferimento alla entità della pena, si segue un criterio di progressione. Questa non è, comunque, necessaria, particolarmente quando esistono le condizioni per l'immediato passaggio ad una misura alternativa alla detenzione.

Art. 155. (Le risorse organizzative). 1. Gli operatori penitenziari che hanno predisposto il programma di trattamento, contribuiscono alla definizione del percorso di reinserimento sociale. Essi sono coadiuvati e dagli operatori penitenziari, operanti nella stessa sede o in una sede diversa, particolarmente dagli operatori dei centri servizio sociale adulti dei luoghi dove il percorso si prepara e dove si dovrebbe attuare.

2. Sono coinvolti i servizi pubblici socioassistenziali e sanitari del territorio di appartenenza del condannato e dei suoi familiari, competenti per la assistenza alle famiglie dei detenuti e internati, nonché per la assistenza postpenitenziaria agli stessi.

3. Sono anche ricercate ed attivate le risorse del volontariato all'interno e all'esterno dell'istituto.

4. E' curata la complessiva promozione della rete sociale che collabora alla preparazione e attuazione del percorso di reinserimento sociale.

Art. 156. (Assistenza alle famiglie e utilizzazione delle risorse a favore delle stesse). 1. L'intervento trattamentale, finalizzato alla definizione ed attuazione del percorso di reinserimento sociale, è integrato, previa adeguata ricognizione della situazione, dalla azione di assistenza e sostegno nei confronti delle famiglie dei detenuti ed internati.

2. Tale azione è rivolta anche a migliorare le relazioni delle persone detenute o internate con i familiari e a rimuovere le difficoltà che possono ostacolare il reinserimento sociale dei primi. In quanto possibile, i familiari devono essere coinvolti come risorsa che favorisce l'adeguato sviluppo di tale processo.

3. Per la attuazione di quanto previsto dai commi precedenti, è utilizzata la collaborazione degli enti e organi pubblici e delle organizzazioni private competenti.

4. I centri di servizio sociale adulti e gli altri operatori della rete sociale rilevano anche le criticità dell'ambiente sociale in cui vivono il condannato e la propria famiglia e ne investono gli enti e i servizi generali che hanno le competenze di intervento sociale in quel contesto.

Art. 157. (Esecuzione delle misure alternative). 1. Il processo di reinserimento sociale prosegue e si sviluppa durante la esecuzione delle misure alternative, nella costanza del sostegno e del controllo degli operatori penitenziari competenti e col concorso delle positive risorse della famiglia, nonché di quelle dei servizi territoriali, pubblici e privati, e del volontariato.

2. Le varie risorse di sostegno devono integrarsi in una rete sociale di aiuto, i cui componenti sono coinvolti dagli operatori penitenziari e trovano fasi comuni di conoscenza del caso, di consultazione sullo stesso e di specifiche e concrete iniziative al riguardo. Per la continuità ed efficacia del lavoro della rete sociale, deve essere promossa la redazione di protocolli di intesa fra i soggetti partecipanti.

3. Nei casi in cui i servizi pubblici o privati o la cooperazione sociale abbiano un ruolo specifico nello svolgimento della misura alternativa, le valutazioni di questi circa lo sviluppo del processo riabilitativo devono essere tenute in particolare conto dagli organi penitenziari e dalla magistratura di sorveglianza: quando si tratta di valutazioni tecniche, come quelle dei servizi sulle dipendenze da sostanze stupefacenti o alcoliche, o da servizi psichiatrici o, in genere, sanitari, le stesse non possono, in linea di massima, essere disattese.

4. Nello svolgimento delle misure alternative l'evoluzione progressiva del percorso di reinserimento sociale deve essere prioritaria e va sostenuta anche in presenza di difficoltà e di situazioni di disagio dell'interessato. Nello svolgersi della misura si deve verificare l'adeguatezza della stessa e dei suoi aspetti operativi per migliorarne, attraverso adeguati interventi, la efficacia rispetto alle esigenze e alle capacità dell'interessato.

5. Un volta conclusa la misura alternativa per effetto della conclusione della esecuzione della pena, i servizi pubblici e gli altri organismi sociali mantengono la loro disponibilità nei confronti dell'interessato per favorirne, completarne o confermarne il reinserimento sociale. In particolare, devono essere favoriti il completamento di programmi di inserimento attivati dai servizi e gli inserimenti lavorativi attuati presso organismi della cooperazione sociale, finché la situazione di reintegrazione sociale non risulti completata.

Art. 158. (I percorsi penitenziari delle persone ammesse alle misure alternative dalla libertà). 1. Sono promossi, dagli stessi centri di servizio sociale per adulti o da organismi appartenenti alla rete sociale o dal volontariato, sportelli informativi e operativi per coloro che possono presentare istanza di misura alternativa dalla libertà ai sensi dei commi 5 e seguenti dell'art. 665 del Codice procedura penale.

2. Gli operatori di tali sportelli danno le informazioni necessarie per la presentazione delle istanze e per la individuazione ed anche, se possibile, per la concreta disponibilità delle risorse che possono contribuire a dare fondatezza alla istanza. Vengono date informazioni agli interessati per l'accesso alle agenzie per l'impiego, pubbliche o private, nei casi in cui il contributo di queste possa essere utile.

3. Nel corso della inchiesta sociofamiliare dei centri di servizio sociale per adulti, questi registrano gli elementi di inserimento sociale già individuati dagli interessati o quelli che possono essere

messi in atto attraverso la misura alternativa. La relazione conclusiva della inchiesta ha la funzione di mettere in luce, se già in corso, o di definire o ridefinire il percorso di reinserimento sociale degli interessati.

4. Si applicano, anche nei casi di cui al presente articolo, le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 dell'articolo precedente.

Art. 159. (Assistenza postpenitenziaria e soppressione di enti). 1. I detenuti e gli internati ricevono un particolare aiuto nel periodo di tempo che immediatamente precede la loro dimissione e per un congruo periodo a questa successivo. Tale disposizione si applica anche nei confronti di coloro che fruiscono di misure alternative.

2. Il definitivo reinserimento nella vita libera è agevolato dai centri di servizio sociale per adulti, che promuovono gli interventi adeguati, facendo riferimento alle risorse della rete sociale.

3. I dimessi affetti da gravi infermità o anomalie psichiche sono segnalati ai servizi pubblici competenti per la necessaria assistenza.

4. Per la attuazione degli interventi che precedono sono predisposti progetti, per i quali può essere richiesto il finanziamento della Cassa Ammende. Può essere finanziato anche l'impiego di operatori di rete, che colleghino i vari servizi di cui al comma 2, al fine di una maggiore efficacia degli interventi stessi.

5. Oltre alla Cassa per il soccorso alle vittime del delitto, prevista dall'art. 73 del testo vigente della legge e soppressa con il DPR 616/77, sono anche soppressi i consigli di aiuto sociale, previsti dagli artt. 74, 75 e 76 del testo vigente, nonché il Comitato per la occupazione degli assistiti dal consiglio di aiuto sociale, previsto dall'art. 77, sempre del testo vigente.

6. Le agenzie per il lavoro pubbliche e le altre abilitate svolgono le funzioni già previste dal comitato per l'occupazione degli assistiti dal consiglio di aiuto sociale.

7. Sono abrogati gli articoli 45 e 46 del testo vigente della legge.

Art. 160. (Attività di ricerca e studio sulla esecuzione della pena e delle misure di sicurezza). 1. Deve essere promossa la attività di studio e ricerca in merito alla esecuzione della pena e delle misure di sicurezza, nonché delle misure alternative alle stesse al fine di verificare la loro efficacia e indicarne i possibili miglioramenti.

2. Le università ed enti e organismi che svolgono documentata attività di ricerca, possono procedere alla elaborazione dei dati statistici raccolti dagli appositi servizi della amministrazione penitenziaria o di altre amministrazioni pubbliche, nonché effettuare ricerche in merito alle modalità di esecuzione della pena, delle misure di sicurezza e delle misure alternative alle stesse, anche in ordine alla ricaduta degli interessati nel reato.

3. Le ricerche possono comportare l'accesso alla documentazione giuridica di procedure archiviate e alla documentazione giudiziaria delle persone interessate, esistente presso il casellario giudiziale e le eventuali banche dati sulle pendenze giudiziarie. E' possibile l'accesso alla documentazione, anche informatica, esistente presso la amministrazione penitenziaria.

4. Le ricerche possono essere svolte con colloqui, anche registrati, con persone libere, reclusi o in misura alternativa.

5. Le ricerche e gli studi devono assicurare l'anonimato dei casi gestiti. Le ricerche si svolgono previo rilascio di dichiarazione liberatoria da parte degli interessati, se si svolgono attraverso rilevazioni individuali: resta fermo l'impegno dell'anonimato.

6. Le ricerche di cui ai commi precedenti vengono autorizzate dall'ufficio giudiziario o amministrativo interessato. Per la amministrazione penitenziaria l'autorizzazione è rilasciata dall'Ufficio studi e ricerche presso il dipartimento della amministrazione penitenziaria.

Capo II

Gli interventi collettivi relativi a gruppi di persone in condizioni particolari

Art. 161. (Gruppi di detenuti ed internati in condizioni particolari). 1. Devono essere attuati progetti di reinserimento sociale concernenti gruppi di detenuti o internati, la cui restrizione sia condizionata da problemi comuni di carattere sociale, il cui superamento può essere decisivo per la riabilitazione dalle condotte illecite, che hanno determinato la detenzione o l'internamento.

2. Nei gruppi di detenuti o internati predetti sono compresi
coloro che presentano o abbiano presentato e siano ancora coinvolti a diversi livelli in problemi di tossicodipendenza o di alcooldipendenza;
coloro che vivono situazioni di disagio fisico che incida sulla loro autosufficienza, nonché di disagio psichiatrico e psicologico o di abbandono sociale;
coloro che appartengono all'area della immigrazione.

Art. 162. (Progetti collettivi di inserimento all'esterno). 1. I progetti di cui all'articolo precedente si attuano attraverso lo svolgimento, da parte degli interessati, di attività lavorativa o di altre attività comunque utili al reinserimento sociale. I progetti devono essere finalizzati al superamento dei problemi che hanno influito sulle condizioni di esclusione sociale e che hanno concorso a determinare la commissione dei reati e conseguentemente la detenzione.

2. Sono utilizzate le disposizioni relative ai lavori socialmente utili e, per le persone che presentano problemi di dipendenza dagli stupefacenti o dall'alcool, quelle relative ai programmi terapeutici per la cura e la riabilitazione dalle dipendenze, nonché, per le persone con problemi psicofisici e di abbandono sociale, quelle relative alla cura e alla assistenza sociosanitaria.

3. La preparazione alla partecipazione ai progetti può essere attuata attraverso corsi di formazione professionale nei confronti dei detenuti e internati, realizzati in tutto o in parte all'esterno degli istituti.

4. Nella realizzazione dei progetti è privilegiata la attuazione degli stessi all'esterno degli istituti.

5. Quando i progetti hanno ad oggetto lo svolgimento di attività lavorativa, gli stessi si possono attuare:

- con la costituzione di rapporti di lavoro;
- con la assegnazione di borse- lavoro;
- con le modalità previste per lo svolgimento dei lavori socialmente utili, laddove sia possibile ricorrere agli stessi;
- con la attuazione di programmi di reintegrazione sociale, sottratti alla disciplina del rapporto di lavoro, che assicurino, comunque, il mantenimento, la accoglienza e il soddisfacimento delle altre indispensabili esigenze di vita delle persone, nonché le coperture sanitaria ed assicurativa adeguate. Tali programmi valorizzano la prestazione di lavoro in favore della comunità come strumento di compensazione del danno sociale prodotto dal reato.

Art. 163. (Misure e condizioni giuridiche per la partecipazione ai progetti). 1. Per la realizzazione dei progetti da attuare in tutto o in parte all'esterno sono utilizzati il lavoro all'esterno e le misure alternative alla detenzione.

2. Quando si ricorre a programmi di reintegrazione sociale, nei quali l'interessato non viene remunerato per il lavoro svolto, la detrazione di pena, se concessa, è determinata nella misura di 90 giorni per ogni semestre di pena scontata in costanza della attuazione del programma, anche se questa ha interessato solo parte del semestre stesso.

3. Ai partecipanti ai progetti è applicata la disciplina legislativa concernente la particolare misura giuridica utilizzata. La partecipazione ai progetti e le modalità e i tempi della stessa sono previsti dalle prescrizioni delle misure o dai programmi di trattamento attuativi delle stesse.

4. Specifici progetti possono essere proposti e realizzati anche per coloro che si trovano in esecuzione di una misura alternativa attuata totalmente all'esterno degli istituti e che rientrano nella previsione dell'art. 161.

5. Possono essere ammessi ai programmi anche i detenuti in custodia cautelare in carcere o agli arresti domiciliari. Quando i programmi si svolgono in luogo esterno a quello di detenzione, per i detenuti in carcere si applica l'art. 29 ed è necessaria la previa autorizzazione, ivi prevista, della competente autorità giudiziaria, mentre, per i detenuti agli arresti domiciliari, la stessa autorità giudiziaria adotta apposito provvedimento, che prevede anche le modalità e i tempi per l'uscita dalla sede degli arresti domiciliari.

Art. 164. (La proposizione dei progetti). 1. I progetti sono proposti dagli enti pubblici territoriali. Possono essere proposti anche da organismi privati, che svolgono attività di cura e di assistenza in ordine alle situazioni indicate nell'art. 161 o che sono inquadrati nella cooperazione sociale.

2. I progetti devono assicurare:

la copertura organizzativa, con personale adeguato, delle attività svolte in attuazione dei progetti stessi, sia per la parte concernente le attività lavorative, sia per quelle concernenti le attività di assistenza e cura;

la conformità alla normativa sul rapporto di lavoro, se questo si configuri e, se così non sia, il rispetto delle previsioni del comma 5 dell'art. 162;

il raccordo con gli operatori del sistema penitenziario e il rispetto della normativa relativa alla situazione giuridica dei partecipanti alla attuazione dei progetti;

la risorse finanziarie necessarie per l'attuazione del progetto.

3. Per i singoli partecipanti ai progetti, a seconda della misura applicata, vengono indicati dagli organi competenti le prescrizioni o i programmi di trattamento funzionali allo svolgimento dei progetti.

Art. 165. (Sede regionale per i progetti). 1. Una apposita struttura della regione sovrintende alla programmazione e alla organizzazione dei progetti, con funzioni di coordinamento degli enti ed organismi che concretamente li attuano. La stessa struttura provvede anche alla programmazione e alla organizzazione delle case territoriali per il reinserimento sociale, che saranno utilizzate per la attuazione dei progetti.

2. Presso tale struttura opera anche un ufficio di servizio con il compito di sostegno e consulenza nelle fasi di definizione e di presentazione dei progetti.

3. Tale ufficio individua le risorse economiche utilizzabili per i progetti, riferibili anche a quelle assegnate ai vari assessorati e in particolare a quelli: dell'ambiente, protezione civile, sanità, sicurezza sociale, istruzione e formazione professionale ed eventuali altri. Promuove anche, presso i soggetti di cui al comma 1 dell'articolo precedente, la proposizione di progetti che possano rendere utilizzabili particolari fondi. Presta assistenza agli stessi soggetti, ove occorra, per la formulazione e la presentazione dei progetti. L'ufficio stesso svolge attività di coordinamento e di servizio, finalizzata alla concreta presentazione dei progetti da parte degli enti ed organismi indicati nel comma 1 dell'articolo precedente.

4. L'ufficio predetto, nella individuazione delle risorse economiche fa riferimento anche ai fondi disponibili per le iniziative in questione presso la Comunità Europea e a quelli della Cassa ammende presso il Dipartimento della amministrazione penitenziaria.

5. La definizione operativa dei progetti, completa della documentazione relativa è curata, poi, dagli enti o organismi interessati. I progetti sono presentati per la approvazione e il conseguente finanziamento alle autorità di competenza

6. L'attuazione dei progetti deve avvenire di intesa con la amministrazione penitenziaria, rappresentata dal provveditore regionale della stessa.

Capo III.

Individuazione dei progetti e luoghi di detenzione

Art. 166. (Finalizzazione dei progetti). 1. I progetti hanno finalizzazioni diverse, sempre rivolte alla rimozione delle difficoltà sociali dei partecipanti, ma anche allo svolgimento di attività di pubblica utilità.

2. Sotto il secondo profilo, vengono privilegiati i progetti che realizzano interventi ambientali, quali la tenuta e il riordino delle zone agricole o boschive abbandonate, nonché la sistemazione e pulizia di corsi d'acqua, e la migliore utilizzazione delle zone urbane destinate ad uso pubblico o in condizioni di abbandono.

3. Nella attuazione dei progetti si deve promuovere la organizzazione della rete sociale che favorisce il reinserimento sociale dei partecipanti.

Art. 167. (Progetti per dipendenti da stupefacenti o da alcool). 1. I progetti per le persone dipendenti da stupefacenti, proposti ed attuati dal servizio tossicodipendenze pubblico o, previa valutazione positiva dello stesso, da enti o organismi privati compresi negli enti ausiliari di cui all'art. 115 del DPR 309/90, sono organizzati in forma di comunità diurna. Vengono realizzati programmi diurni, anche di riduzione del danno, nei casi che lo richiedono. Per tali progetti è

consentito il ricorso all'art.29 della presente legge, anche se non ricorre una attività esterna di lavoro.

2. Resta salva, comunque, la possibilità di ammissione a misure alternative più ampie sia nella costanza di partecipazione al progetto, sia per un diverso inserimento esterno, anche di lavoro.

3. Tali progetti possono accedere al Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga di cui all'art. 127 del DPR 309/90.

Art. 168. (Progetti per persone in situazioni di disagio psicofisico o sociale). 1. I progetti per le persone detenute o internate con problemi psicofisici o di abbandono sociale proposti ed attuati dai servizi socioassistenziali competenti o, previa valutazione positiva degli stessi, da enti o organismi privati, in particolare appartenenti alla cooperazione sociale, sono organizzati in appositi servizi o comunità diurni. Si applica quanto previsto dall'ultimo periodo del comma 1 e dal comma 2 dell'articolo precedente.

Art. 169. (Progetti per le persone immigrate). 1. I progetti per le persone immigrate saranno individuati particolarmente fra quelli di cui al comma 2 dell'art. 166.

2. Nella attuazione di tali progetti, particolare cura sarà dedicata anche agli aspetti di formazione professionale.

3. Per i possibili strumenti giuridici di attuazione dei progetti vale quanto indicato nei due articoli precedenti.

4. Per la gestione di tali progetti le cooperative sociali devono essere considerate soggetto preferito.

5. L'esito positivo della partecipazione alla attuazione del progetto, consente, alla conclusione della esecuzione della pena, il rilascio all'interessato di permesso di soggiorno: in via definitiva, se l'interessato dimostri la disponibilità attuale di inserimento lavorativo; in via provvisoria, per sei mesi, se tale possibilità debba ancora concretarsi.

Art. 170. (Istituti penitenziari locali a custodia attenuata). 1. L'attuazione dei progetti deve realizzare una riduzione delle persone detenute e internate e, in particolare, di quelle che si trovano negli istituti penitenziari ordinari.

2. A tal fine devono essere utilizzate, come sedi detentive non comprese tra quelle ordinarie, le case territoriali di reinserimento sociale previste dall'art. 114.

3. Tali istituti, in particolare, sono realizzati in comuni prossimi ai luoghi di attuazione dei progetti.

4. Può essere anche autorizzato lo svolgimento del periodo giornaliero detentivo, previsto dal programma di trattamento, presso la stessa sede di attuazione del progetto o una sede appositamente creata dall'organismo che cura la realizzazione del progetto. L'autorizzazione è concessa dal provveditorato regionale della amministrazione penitenziaria, che, attraverso apposita convenzione, definisce le condizioni, anche economiche, di gestione. In tali casi, le funzioni penitenziarie sono svolte dagli operatori del progetto.

TITOLO V°

Disposizioni transitorie, finali e di copertura finanziaria

Art. 171. (Principio della non elusione del rispetto della legge per difetto di risorse).

1. La mancanza di risorse economiche non giustifica la violazione dei diritti dei detenuti e degli internati in materia di condizioni di vita, di cura della salute, di svolgimento di una vita attiva e di finalizzazione della stessa alla risocializzazione, così come riconosciuti dalla presente legge.

Art. 172. (Rete delle strutture penitenziarie). 1. Il presente ordinamento penitenziario è finalizzato al contenimento dell'area dei detenuti e internati, con particolare riferimento agli appartenenti a situazioni di disagio sociale. In corrispondenza di tale contenimento si estende, invece, l'area delle misure alternative alla detenzione, nella quale hanno maggiore possibilità di svilupparsi gli interventi di recupero personale e di inclusione sociale.

2. Tale dinamica deve essere verificata e sostenuta per adeguare il sistema organizzativo alle dimensioni che vengono assunte rispettivamente dalle aree penitenziarie interna ed esterna.
3. Oltre alla dinamica ora indicata, la possibilità della realizzazione di nuove strutture di gestione territoriale e a custodia attenuata deve contribuire all'ulteriore contenimento dell'attuale sovraffollamento carcerario.
4. Salvo quanto previsto dal comma precedente, possono essere realizzati nuovi istituti solo per la sostituzione di quelli ormai fatiscenti e di cui sia impossibile, per le caratteristiche strutturali e di spazi, un efficace ed economico recupero.
5. Devono essere abbandonati i programmi di aumento delle strutture penitenziarie detentive e viene conseguentemente esclusa la ulteriore dilatazione del personale operativo per le stesse.
6. Vengono pertanto liberate le risorse economiche necessarie per la copertura della spesa per l'adeguamento degli istituti e per la dotazione del personale per gli stessi, previsti dal presente ordinamento, nonché per l'adeguamento di personale e mezzi per i centri servizio sociale adulti e per le altre strutture organizzative penitenziarie.

Art. 173. (Organici degli istituti, dei centri di servizio sociale per adulti e delle altre sedi di servizio).

1. Entro sei mesi dalla entrata in vigore della presente legge, il dipartimento della amministrazione penitenziaria definirà i nuovi organici del personale penitenziario relativi agli istituti di prevenzione e pena, ai centri di servizio sociale per adulti, ai provveditorati regionali della amministrazione penitenziaria e allo stesso dipartimento. Al fine della sollecita definizione degli organici, i singoli provveditorati, al più presto e non oltre tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge, sentite le direzioni degli istituti e dei centri, formulano le proposte per i territori di competenza.

2. Nelle tabelle relative ai singoli ruoli sono indicate le unità previste per i vari livelli conseguenti allo sviluppo di carriera previsto.

3. Si dovrà fare riferimento alle previsioni di questa legge in ordine ai singoli ruoli e più precisamente:

- per i funzionari direttivi degli istituti, al comma 7 dell'art.135;
- per i funzionari amministrativo-contabili degli istituti e dei centri di servizio sociale per adulti, al comma 3 dell'art. 136;
- per gli educatori, ai commi 5 e 6 dell'art. 137;
- per gli esperti dell'osservazione e trattamento, al comma 2 dell'art. 138;
- per il corpo di polizia penitenziaria, al comma 3 dell'art. 140;
- per il restante personale di collaborazione degli istituti e dei centri di servizio sociale per adulti, al comma 1 dell'art. 141 e al comma 1 dell'art. 146;
- per i funzionari direttivi dei centri di servizio sociale, al comma 1 dell'art. 146;
- per gli assistenti sociali, alla stessa norma;
- per gli operatori di servizio sociale, alla stessa norma e al comma 5 dell'art. 144;

4. Non è compreso nelle tabelle di cui al comma precedente il personale dell'area sanitaria, che dovrà essere inserito nel servizio sanitario nazionale.

5. Nelle tabelle sono indicati gli organici per le singole sedi di servizio e quelli complessivi che ne risultano.

Art. 174. (Assunzioni urgenti di personale). 1.Devono essere realizzate in via d'urgenza le assunzioni di personale specificamente indicate nei commi seguenti.

2. Per un terzo dei posti in organico del ruolo degli educatori, definito ai sensi dell'articolo precedente, la copertura sarà effettuata, nell'ambito dei singoli provveditorati, con gli educatori professionali risultati idonei nei concorsi presso gli enti locali, secondo i criteri definiti dal dipartimento della amministrazione penitenziaria.

3. Alla copertura dei posti in organico del ruolo degli esperti dell'osservazione e trattamento, definito ai sensi dell'articolo precedente, si provvede, inizialmente, a loro richiesta, con gli esperti attualmente operanti negli istituti con rapporto libero professionale, in considerazione dei periodi di servizio prestati e previa positiva valutazione del servizio stesso. Il provveditorato regionale della amministrazione penitenziaria provvede agli atti necessari per lo svolgimento della procedura di assunzione in via d'urgenza, secondo i tempi, la progressione e i criteri definiti dal dipartimento della amministrazione penitenziaria, che, all'esito della procedura, provvede alla assunzione.

4. Per la metà dei posti in organico del ruolo degli operatori di servizio sociale, definito ai sensi dell'articolo precedente, la copertura sarà attuata, nell'ambito dei singoli provveditorati, con le persone risultate idonee nei concorsi presso gli enti locali del singolo territorio regionale, relativi a ruoli corrispondenti, secondo i criteri definiti dal dipartimento della amministrazione penitenziaria.

Art. 175. (Personale con rapporto convenzionale per l'impiego in singoli uffici). 1. Possono essere stabiliti rapporti liberoprofessionali con persone, dotate di particolare preparazione, per gli uffici specificati nella parte finale del comma 3 e nel comma 4 dell'art.148.

2. Tali rapporti sono stabiliti con singole convenzioni, che definiscono anche il compenso corrisposto.

Art. 176. (Norme abrogate). 1. La legge 26/7/1975, n. 354 è sostituita dalla presente.

Art. 177. (Norme di esecuzione). 1. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sarà emanato il regolamento di esecuzione. Per quanto riguarda la materia della istruzione negli istituti penitenziari, il regolamento di esecuzione sarà emanato di concerto anche con il Ministro per la pubblica istruzione.

2. Fino alla emanazione del suddetto regolamento restano applicabili, in quanto non incompatibili con le norme della presente legge, le disposizioni del regolamento vigente.