

## STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE TAVOLI TEMATICI

### TAVOLO 12 – MISURE E SANZIONI DI COMUNITÀ

#### PARTECIPANTI/GRUPPO DI LAVORO

NOMINATIVO	QUALIFICA professionale/RUOLO	FUNZIONE
Gherardo Colombo	Già magistrato di cassazione	COORDINATORE
Stefano Anastasia	Ricercatore di filosofia e sociologia del diritto all'università degli studi di Perugia	COMPONENTE
Roberto Bezzi	Responsabile area educativa dell'istituto penitenziario di Milano-Bollate	COMPONENTE
Lina Caraceni	Ricercatore di diritto processuale penale dipartimento di giurisprudenza università degli studi di Macerata	COMPONENTE
Milena Cassano	Dirigente Provveditorato regionale Amministrazione penitenziaria Lombardia	COMPONENTE
Guido Chiaretti	Presidente dell'associazione "Sesta Opera San Fedele"	COMPONENTE
Roberto Cornelli	Professore associato di criminologia dell'università degli studi di Milano Bicocca	COMPONENTE
Francesco Cozzi	Procuratore aggiunto della Procura della Repubblica di Genova	COMPONENTE
Lidia de Leonardis	Direttore Istituto penitenziario di Bari e Altamura	COMPONENTE
Elisabetta Laganà	Garante Diritti dei Detenuti del Comune di Bologna	COMPONENTE
Giorgio Pieri	Responsabile Servizio carcere della "Comunità Papa Giovanni XXIII"	COMPONENTE
Ninfa Renzini	Avvocato	COMPONENTE
Rita Romano	Direttore Istituto penitenziario di Eboli	COMPONENTE

## **ABSTRACT**

Le sanzioni di comunità (cfr. O.P., L.199/2010, L.67/2014, ddl 2678) hanno determinato un quadro complesso e in più occasioni è stata sollecitata un'azione di sistematizzazione al fine di conferire organicità al sistema, tenendo conto anche degli impegni assunti in Europa.

Le sanzioni penali di comunità tutelano la collettività se vengono assicurati mezzi appropriati: è necessario comunicare gli effetti prodotti (v. proposta riguardante l'obiettivo 1).

Esse devono essere sostenute:

- 1) dotando gli U.E.P.E. di adeguate risorse, riorganizzandoli sul territorio; con la valorizzazione del contributo del volontariato, riformando la cassa delle ammende, le forme di sostegno al lavoro, rendendo effettive le previsioni della legge 328 del 2000 e avvalendosi del fondo sociale europeo.
- 2) promuovendo un'effettiva sinergia tra enti del territorio, del terzo settore, associazioni di volontariato, delle imprese, supportata da modifiche normative adeguate e predisposizione degli strumenti idonei; la competenza va individuata nella Conferenza Stato Regioni. Laddove previsto le misure possono svolgersi presso strutture comunitarie e/o di accoglienza.
- 3) Implementando il ricorso a strutture di housing, accoglienza e comunitarie (in caso di assenza di un domicilio proprio, per stranieri ecc.), consolidando percorsi trattamentali e terapeutici con impegni precisi da parte delle Regioni, dei Comuni e delle ASL (cfr. L. 328/2000, DPR 309/90, L. 199/2010). Si rende, altresì, necessario un riconoscimento istituzionale ed un riconoscimento delle strutture comunitarie e di accoglienza, un loro albo regionale e procedure d'accreditamento.

Vengono poi proposti tre interventi legislativi di riforma del sistema delle misure alternative alla detenzione (rinominate misure penali di comunità) secondo una prospettiva che vada oltre il carcere come unico modello di risposta sanzionatoria:

- 1) modifica del capo VI della legge 354/1975 (revisione dei contenuti e dei criteri di accesso delle singole misure alternative) ed introduzione di un capo VI-bis dedicato alla competenza e ai profili processuali comuni a tutte le misure;
- 2) modifiche alla legge 689/1981 con l'introduzione del lavoro di pubblica utilità come sanzione penale di comunità e abrogazione delle norme relative alla semidetenzione;
- 3) introduzione di un procedimento per la concessione delle misure penali di comunità con la sentenza di condanna in primo grado e revisione della disciplina di accesso dalla libertà ex art. 656 c.p.p. con la previsione di una presunzione legale di idoneità delle misure penali di comunità per l'esecuzione di condanne contenute nei quattro anni di reclusione.

Alla luce delle raccomandazioni europee in materia di Probation e di Sorveglianza elettronica (SE) e considerati i principi costituzionali, il Tavolo propone alcune linee-guida per l'introduzione della SE nel più ampio programma di progressiva riduzione dell'uso della detenzione carceraria.

## PERIMETRO TEMATICO

All'attenzione del Tavolo 12 sono state assegnate le sanzioni di comunità. Si tratta di una dizione molto ampia, idonea a ricomprendere tutte quelle misure – anche disposte dai giudici che si pronunciano sulla responsabilità dell'imputato – per la cui esecuzione si prescinde dall'utilizzo di una struttura carceraria. Proprio alla luce di questa constatazione si è ritenuto opportuno concentrarsi sulla categoria che nel nostro Paese si è soliti indicare con la formula "misure alternative alla detenzione": queste ultime paiono essere, infatti, le più vicine al compito di cui risultano investiti gli Stati generali, incaricati per l'appunto di scandagliare, in un'ottica propositiva, le tematiche inerenti all'"esecuzione penale". Pur trattandosi di strumenti già da tempo previsti e operanti nel nostro ordinamento, sembrerebbe senz'altro opportuno un ulteriore sforzo di riflessione e progettazione, anche nell'ottica di un adeguamento alle raccomandazioni europee intervenute in questo settore (cfr., in particolare, la Raccomandazione R(92)16, nonché, con specifico riferimento alla messa alla prova, la Raccomandazione R(2010)1).

Un punto di partenza è stato quello di correggere l'impostazione – raramente teorizzata, ma non di rado concretizzata – secondo la quale le misure alternative vanno viste, e, quindi, disciplinate, come una risorsa per alleviare le situazioni di sovraffollamento carcerario. In realtà, con il conforto di sempre più frequenti dati statistici, bisogna attribuire alla categoria in esame il merito di porre in essere un'azione mirata «allo scopo di ridurre la perpetrazione di ulteriori reati». Ciò attraverso l'instaurazione di rapporti positivi con gli autori di reato, «al fine di assicurarne la presa in carico (anche con un controllo, se necessario), di guidarli e assisterli per favorire la riuscita del loro reinserimento sociale. In tal modo, la *probation* contribuisce alla sicurezza collettiva ed alla buona amministrazione della giustizia» (in questo senso, cfr., le succitate Regole del Consiglio d'Europa in tema di messa alla prova).

Per quanto concerne il rapporto di aiuto, che ha come perno l'assistente sociale, bisogna evidenziare che tale rapporto non deve essere "burocratizzato" – distorsione fatalmente ricorrente se il carico di lavoro del singolo operatore è eccessivo. Con riferimento, invece, al versante del controllo nei confronti del condannato «messo alla prova», il Tavolo prende in esame le prassi attualmente in vigore (comprese quelle che implicano il ricorso a mezzi di controllo elettronico), sia per valutarne l'utilizzo, sia per esaminare analoghe forme di controllo in uso in altri Paesi: fermo restando che in nessun caso l'attività di controllo dovrebbe assumere modalità e cadenze tali da ripercuotersi negativamente sulla parallela azione di aiuto.

Attribuito alla messa alla prova il ruolo primario che le compete, si sono prese in considerazione anche le altre misure alternative alla detenzione (semilibertà, detenzione domiciliare), onde verificare se con opportuni accorgimenti, sia normativi sia di carattere gestionale, possa essere incrementato il loro tasso di reale alternatività al carcere, senza inopportune contropartite sul versante della sicurezza sociale.

Il fatto di puntare sulla "qualità" delle misure alternative non deve equivalere ad un sacrificio del profilo quantitativo. Qualsiasi equivoco sul punto è scongiurato se si attribuisce la dovuta attenzione al criterio direttivo del progetto di legge delega in tema di ordinamento penitenziario, in cui si stabilisce che dovrà essere operata una «revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative [...] al fine di facilitare il ricorso alle stesse» (art. 26, lett. b d.d.l. 2729 AC). A venire in rilievo sono, piuttosto, le non sempre giustificate rigidità che, in ossequio ad esigenze di allarme sociale, il legislatore penitenziario ha via via introdotto, per ostacolare l'accesso alla c.d. comunità esterna di determinate categorie di condannati, anche a prescindere dalla loro effettiva pericolosità.

## **OBIETTIVI**

1. Incrementare, nell'opinione pubblica, la consapevolezza che il sistema delle pene non detentive tutela la sicurezza delle comunità, facendo diminuire il rischio di recidiva. Opportunità di documentare tale importante risultato con dati statistici.
2. Valutare la possibilità di un sistema di sanzioni di comunità correlate alle esigenze del territorio, che sia espressione di un'effettiva e tempestiva presa in carico congiunta dei servizi ed enti territoriali con il coinvolgimento di organismi privati, imprese e volontariato.
3. Ipotizzare i contenuti normativi idonei ad attuare il criterio direttivo della legge delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario che prevede la "revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti soggettivi, sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse" (art. 26, lett. b).
4. Prevedere la realizzazione di infrastrutture e assetti organizzativi adeguatamente dimensionati ed integrati di professionalità che rafforzino la concreta azione di controllo e sostegno nella gestione delle sanzioni in comunità.
5. Valutare l'opportunità di percorsi rieducativi, specifici e mirati, da proporre alla persona sottoposta a sanzione di comunità (educazione alla legalità, propedeutica al lavoro, valore delle diversità).

Esprimere opinioni sull'uso dei dispositivi elettronici di controllo, valutando se siano da ritenersi presidi di intrinseca utilità, o se invece risultino utili solo se accompagnati da altre azioni orientate al reinserimento; valutare se il braccialetto debba essere applicato a tutte le persone cui viene irrogata una certa sanzione di comunità, oppure se questo si debba prevedere solo per pochi e motivati casi; valutare infine l'uso di dispositivi elettronici (braccialetti e altri dispositivi in uso in paesi europei), in relazione al rispetto dei diritti della persona

---

## **PROPOSTE**

### **PROPOSTE OBIETTIVO 1**

#### **PROPOSTA 1**

#### **SENSIBILIZZARE L'OPINIONE PUBBLICA**

- 1.1 Utilizzare per la diffusione dei contenuti di cui alla relazione di accompagnamento i seguenti strumenti:
  - la sensibilizzazione dell'opinione pubblica in generale attraverso l'uso da parte del governo degli spazi di cui all'art. 1 comma d, art. 2 e art. 3 legge 150/2000;
  - il potenziamento del livello di comunicazione previsto dal Decreto legislativo 33/1013 (mediante l'aggiornamento/integrazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità);
  - l'inserimento della previsione esplicita di formazione e diffusione del tema nel contratto di servizio radiotelevisivo (art. 45 T.U. 177/2005)
  - la promozione dei contenuti di ricerche e convegni sulle sanzioni penali di comunità e sulla detenzione

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 1]

## **PROPOSTA 2 SENSIBILIZZARE TARGET SPECIFICI**

- 1.2 Sensibilizzazione di target specifici di popolazione attraverso:
- la formazione di insegnanti anche tramite il volontariato
  - la previsione di momenti di riflessione con gli studenti
  - l'interazione (anche a livello formativo) con le amministrazioni locali
  - il dibattito con operatori del diritto

Sia nell'uno che nell'altro caso i contenuti della comunicazione vanno presi dalla parte che precede, quella appunto dedicata ai contenuti, cui possono essere aggiunti:

- risultati di ricerche su carcere e sanzioni penali di comunità
- pratiche esemplari di sanzioni di comunità
- testimonianze degli operatori, di coloro che hanno subito il carcere, di coloro cui sono state applicate misure di comunità
- testimonianze della comunità nella quale è stato commesso il reato.

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 1]

## **PROPOSTA 3 USARE FORMAT ADEGUATI**

1.3 Il format deve essere adeguato allo strumento utilizzato. Dallo spot (incentrato su un singolo ben identificato aspetto) nel caso della legge 150/2000, all'articolazione del tema nel suo complesso nel caso della formazione, modellando dimensioni e contenuto degli interventi nell'ambito di questi estremi per tutte le altre situazioni.

L'implementazione degli studi scientifici sulla recidiva va fatta sia per quel che riguarda i condannati che abbiano scontato la pena in carcere (non soltanto con riferimento a chi sia rientrato in carcere dopo esservi già passato, ma anche a coloro che, essendo stati detenuti, abbiano commesso altri reati che non abbiano comportato la detenzione), ma anche per quel che riguarda coloro cui sia stata applicata una misura di comunità, con specifica delle varie misure.

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 1]

## **PROPOSTE OBIETTIVO 2**

### **PROPOSTA 4 APRIRE LE PORTE DELLA COLLABORAZIONE CON UEPE ALLA SOCIETÀ CIVILE**

#### **ORDINAMENTO PENITENZIARIO**

- 2.1 Si raccomanda una **riforma dell'art. 17 O. P. e del 120 del Regolamento del 2000, prevedendo il coinvolgimento del volontariato nell'esecuzione penale esterna in modo da superare l'ostacolo che oggi blocca di fatto l'accesso della società civile alla diffusa collaborazione con UEPE, e la competenza del direttore (dell'Istituto o di UEPE) nel rilascio**

della relativa autorizzazione (salvo ricorso al magistrato, nel caso di ingiustificato diniego) e l'aggiornamento dell'art. 118 e 120 del Regolamento del 2000 per includere i volontari autorizzati con il nuovo art. 17 O.P. esteso nella collaborazione con UEPE. Si **aggiornino anche gli articoli 45 e 46 O.P.** per tener conto anche della realtà delle misure alternative e sanzioni di comunità.

- 2.2 Si raccomanda di prevedere che per esigenze trattamentali **in assenza di idoneo domicilio** le misure di comunità si possano eseguire **in un luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza.** (si veda **art.1 Ln.67/14** )

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 2.1, lettera a), b)]

## **PROPOSTA 5 REGOLARE IL RAPPORTO CON IL TERZO SETTORE**

### COLLABORAZIONE COL TERZO SETTORE

- 2.3 In alternativa al registro regionale si raccomanda di prevedere l'istituzione presso il Ministero della Giustizia – Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità di un **Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività rieducative, trattamentali e di accoglienza a favore di persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale** e/o ritenute adeguate ad offrire domicilio idoneo per le misure di comunità
- 2.4 Si raccomanda di prevedere che, con **legge quadro nazionale e/o regolamento ministeriale, tipologie e requisiti minimi uniformi sul territorio nazionale per le procedure di accreditamento ed autorizzazione al funzionamento** delle strutture sociali per adulti sottoposti a misure restrittive della libertà personale che svolgono attività rieducative, trattamentali e di accoglienza.

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 2.2]

## **PROPOSTA 6 RIALLOCARE LE RISORSE ECONOMICHE**

### RISORSE MINISTERIALI

- 2.5 Si raccomanda di prevedere che eventuali **oneri per le misure di comunità** possano reperirsi destinando e/o riallocando parte delle linee di finanziamento dei **Fondi Europei** (UE-FSE/PON-POR-POIN), **Cassa delle Ammende** e risparmi derivanti dalla flessione dei tassi di detenzione.

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 4.3 lett. a), b), § 4.3.1, § 4.3.2]

- 2.6 Si raccomanda che la **Cassa delle Ammende sia istituita come Ente autonomo per il sostegno di percorsi di inclusione reintroducendo l'efficacia delle norme cassate dalla legge 14/2009.**

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 4.3.1]

## **PROPOSTA 7 STIMOLARE GLI ENTI LOCALI**

## ENTI LOCALI

2.7 Si raccomanda di **verificare quali tra le risorse facenti capo al FSE e destinate all'inclusione sociale e al sostegno alle persone svantaggiate** possano essere veicolate verso gli Enti locali e riservate prioritariamente alle attività rivolte ai soggetti ammessi a misure penali di comunità.

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 4.3.2]

2.8 Si raccomanda di attuare un **progetto di intervento volto alla sensibilizzazione degli enti locali sul tema misure penali di comunità e territorio** e alla individuazione di criteri per la riallocazione delle risorse, facendo del sistema delle misure di comunità il fulcro dell'esecuzione penale.

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 2.1 lett. a, b, § 4.2, 4.3 lett. b, § 5.2.1, 5.5]

2.9 Si **raccomanda un'implementazione efficace della normativa vigente (l. 328/2000)** a livello regionale che **individui risorse adeguate e vincolate e destinate all'esecuzione extra moenia** (Conferenza Stato Regione), attraverso la formalizzazione dei piani di zona.

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 2.1]

## PROPOSTE OBIETTIVO 3

### PROPOSTA 8

#### ARTICOLATO NORMATIVO 1

**Riforma del capo VI della legge 354/1975 rinominato misure penali di comunità, con introduzione di un capo VI-bis dedicato ai profili processuali comuni (interventi di coordinamento anche sulla disciplina regolamentare – d.P.R. 230/2000**

Si propongono i seguenti **interventi normativi, funzionali a favorire un più ampio accesso alle misure penali di comunità:**

**3.1) revisione delle norme dedicate alle singole misure alternative (in particolare semilibertà e detenzione domiciliare) nei presupposti di accesso e nei contenuti, con eliminazione delle disposizioni relative ai profili processuali comuni, trasfusi nel capo VI-bis (vedi infra, lett. e);**

[cfr. Relazione di accompagnamento, §§ 3.1, 3.1.1, 3.1.2, 3.1.4, nonché **ARTICOLATO** artt. 47-50ter, 51-53 ord. penit. e relative ragioni della modifica]

**3.2) revisione della disciplina della liberazione anticipata nei presupposti e nell'entità dello sconto di pena, con abrogazione della liberazione anticipata speciale, per renderla maggiormente aderente al principio della progressività trattamentale;**

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 3.1.5, nonché **ARTICOLATO** artt. 54 ord. penit. e 103 reg. esec. e relative ragioni della modifica]

**3.3) inserimento della liberazione condizionale nel capo VI ord. penit. e abrogazione delle corrispondenti norme contenute nel codice penale, al fine di ottenere un sistema più coerente e razionale che riunisca sotto un'unica disciplina tutte le misure penali di comunità;**

[cfr. Relazione di accompagnamento § 3.1.3, nonché ARTICOLATO artt. 50 quater e quinquies ord. penit. e relative ragioni della modifica]

**3.4) abrogazione degli artt. 4-bis, 58-ter, 58-quater ord. penit. e di ogni altra preclusione all'accesso alle misure, perché in contrasto con il principio rieducativo della pena, con trasformazione delle attuali condizioni ostative in criteri che orientano la decisione del giudice di sorveglianza;**

[cfr. Relazione di accompagnamento § 3.1, nonché **ARTICOLATO** artt. 96 e 96-bis reg. esec. e relative ragioni della modifica]

**3.5) introduzione del capo VI-bis ord. penit. contenente i profili processuali comuni, con ampliamento dell'applicazione provvisoria da parte del magistrato di sorveglianza a tutte le misure, per favorire il più rapido accesso a forme di esecuzione extra moenia.**

[cfr. Relazione di accompagnamento § 3.1.6, nonché **ARTICOLATO** agli artt. 55 e segg. ord. penit. e 97 e segg. reg. esec. e relative ragioni della modifica]

## **PROPOSTA 9**

### **ARTICOLATO NORMATIVO 2**

**Riforma della legge 689/1981, con modifica del capo III, rinominato sanzioni penali di comunità, abrogazione delle norme relative alla semidetenzione e introduzione della sanzione del lavoro di pubblica utilità (LPU)**

**Si propongono i seguenti interventi normativi che mirano ad ampliare il sistema delle sanzioni e misure penali di comunità attraverso strumenti esecutivi a forte caratura risocializzante:**

**3.6) revisione del capo III della legge 689/1981 dedicato alle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi rinominate sanzioni penali di comunità;**

[cfr. Relazione di accompagnamento, §§ 3.2, nonché **ARTICOLATO** sub capo III e relative ragioni della modifica]

**3.7) abrogazione delle disposizioni riguardanti la semidetenzione, sanzione dalla forte caratterizzazione custodiale e dagli scarsi contenuti risocializzanti;**

[cfr. **ARTICOLATO** art. 55 l. 689/1981 e relative ragioni della modifica]

**3.8) inserimento del lavoro di pubblica utilità (LPU) quale sanzione penale di comunità per condanne contenute nei due anni di reclusione (sanzione già impiegata in funzione sostitutiva della detenzione);**

[cfr. Relazione di accompagnamento § 3.2, nonché **ARTICOLATO** art. 54 e relative ragioni della modifica]

**3.9) interventi di coordinamento sulla restante disciplina del capo III l. 689/1981, sul codice di procedura penale, sul d.lgs. 285/1992, sul d.P.R. 309/1990, sul d.P.R. 448/1988 e sulla l. 354/1975;**

[cfr. **ARTICOLATO** e relative ragioni della modifica]

## **PROPOSTA 10**

### **ARTICOLATO NORMATIVO 3**

**RIFORMA del codice di procedura penale per la concessione delle misure penali di comunità con la sentenza di condanna in primo grado o di patteggiamento e per l'ampliamento della fruibilità delle misure dalla libertà ex art. 656 c.p.p. (interventi di adeguamento anche sulle disposizioni di attuazione – d. lgs. 271/1989).**

**Si propongono i seguenti interventi normativi con l'obiettivo di anticipare quanto più possibile il ricorso a forme di esecuzione extra moenia per pene detentive medio-brevi, scongiurando l'ingresso in carcere:**

**3.10) modifica dell'art. 220 c.p.p. per consentire la perizia personologica anche in funzione della sostituzione della sanzione detentiva fin dalla pronuncia della sentenza di condanna in primo grado;**

[cfr. **ARTICOLATO** sub art. 220 c.p.p. e relative ragioni della modifica]

**3.11) modifica degli artt. 442 e 444 c.p.p. per favorire la sostituzione della pena detentiva contenuta nei quattro anni di reclusione nel giudizio abbreviato e nell'applicazione della pena a richiesta, riti fondati sul consenso che rendono più agevole anche un accordo non solo sul quantum, ma altresì sul quomodo della pena;**

[cfr. **ARTICOLATO** artt. 442 e 444 c.p.p. e relative ragioni della modifica]

**3.12) modifica della disciplina del dibattimento con l'introduzione dell'istituto della sostituzione delle pene detentive con le sanzioni e le misure penali di comunità, affidando al giudice della cognizione anche un effettivo potere/dovere di commisurazione della pena, sulla base di parametri determinati e fissati dal legislatore;**

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 3.3, nonché **ARTICOLATO** artt. 523 e segg. c.p.p., nonché artt. 151-bis e 151-ter disp. att. c.p.p. e relative ragioni della modifica]

**3.13) modifica della disciplina di accesso alle misure penali di comunità dalla libertà ex art. 656 c.p.p., con introduzione di una presunzione legale di idoneità delle misure per l'esecuzione di condanne contenute nei quattro anni di reclusione e applicazione affidata al magistrato di sorveglianza (tutti interventi funzionali a rendere il carcere l'extrema ratio nell'esecuzione della pena)**

[cfr. Relazione di accompagnamento, §§ 3.1 e 3.3, nonché **ARTICOLATO** artt. 656 c.p.p.; artt. 151-bis e 151-ter disp. att. c.p.p. e relative ragioni della modifica]

### **3.14) interventi di coordinamento su altre norme del c.p.p. in base alle modifiche proposte**

[cfr. ARTICOLATO artt. 597, 603, 678 c.p.p. e relative ragioni della modifica]

#### **PROPOSTE OBIETTIVO 4**

##### **PROPOSTA 11**

##### **Realizzare infrastrutture e assetti organizzativi adeguati alla gestione delle Misure e Sanzioni di comunità**

4.1) Si raccomanda di riordinare e rafforzare gli UEPE con l'aumento degli organici del personale di servizio sociale e l'integrazione di altre figure (educatori, esperti ex art. 80) prevedendo la riallocazione del personale assegnato a strutture e uffici del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, mediante procedure di mobilità.

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 4.2, 5.1]

4.2) Si raccomanda l'approvazione di modifiche normative che consentano l'utilizzo e il contributo del volontariato per la esecuzione delle misure e sanzioni esterne al carcere

[cfr. Proposta 4, Relazione di accompagnamento, § 2.1 lett. c, d, § 4.1]

4.3) Si raccomanda di prevedere l'attuazione delle sanzioni di comunità anche attraverso la collaborazione con associazioni in possesso di idonei requisiti a svolgere programmi trattamentali individuali

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 2.2]

4.4) Si raccomanda di prevedere il consolidamento della collaborazione tra strutture del Ministero della Giustizia ed enti locali territoriali attraverso la conferenza Stato Regioni secondo quanto già previsto dalla legge 328/2000; L. 62/201 e 81 del 2014 sugli OPG per la distribuzione delle competenze e delle risorse necessarie per l'attuazione degli interventi necessari alla esecuzione delle sanzioni penali di comunità (vedi ob.2 proposte punti 8 e 9)

[Cfr. Relazione di accompagnamento, § 2.1]

4.5) Si raccomanda di prevedere forme di finanziamento delle strutture comunitarie attraverso la estensione del Fondo sociale di cui alla legge 328/2000.

4.6) Si raccomanda di prevedere forme di finanziamento delle strutture comunitarie attraverso l'utilizzo della Cassa delle Ammende, abrogando le previsioni di cui alla legge 14/2009 art. 44 comma 7 (4 bis).

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 4.3.1, 4.3.2]

#### **PROPOSTE OBIETTIVO 5**

##### **PROPOSTA 12**

## **Rafforzare il Trattamento e il Reinserimento**

### **ORDINAMENTO PENITENZIARIO**

5.1 Si raccomanda di prevedere i percorsi di sostegno al reinserimento sociale individualizzati, attraverso la predisposizione di Programmi di Trattamento.

5.2 Si raccomanda di prevedere normativamente che l'attività trattamentale (percorso risocializzante) presso strutture comunitarie non riproduca meccanismi di tipo contenitivo.

[cfr. Relazione di Accompagnamento § 5.1]

### **PERCORSI DI REINSERIMENTO**

5.3 Si raccomanda la predisposizione di Programmi di trattamento educativi individualizzati con il **coinvolgimento della società civile** locale anche attraverso volontari formati e motivati, la previsione di sistemi di reciproco aiuto, il coinvolgimento della famiglia di origine, il lavoro.

5.4 Si raccomanda di favorire il consenso dei soggetti ammessi a sanzioni di comunità, in funzione di **percorsi responsabilizzanti e idonei a ricostruire il patto di cittadinanza** rotto con la commissione del reato, **favorendo anche percorsi di giustizia riparativa**.

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 4.1, 5.1, 5.2.1]

5.5 Si raccomanda di **migliorare, arricchire ed incentivare a livello nazionale e territoriale il rapporto collaborativo** tra terzo settore e amministrazione pubblica per l'esecuzione penale esterna, prevedendo contributi da far confluire nelle relazioni, indagini, verifiche effettuate dagli Uepe.

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 2.1 lett. e]

## **PROPOSTA 13**

### **Rivedere la normativa inerente il lavoro dei condannati**

#### **REINSERIMENTO NEL LAVORO**

5.6 Si raccomanda di rivedere la normativa a sostegno degli inserimenti lavorativi con previsione di allineamento dei benefit previsti per le imprese e le cooperative che assumono soggetti in Semilibertà e lavoro all'esterno alle altre misure alternative e per ugual periodo.

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 5.2.1 lett. d]

5.7 Si raccomanda che siano **mantenute le linee di finanziamento specifiche per il reinserimento lavorativo per persone detenute/condannate**. Le risorse vanno reperite dai fondi europei. Le agenzie debbono essere accreditate e specializzate.

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 4.3.2]

**PROPOSTE OBIETTIVO 6**  
**PROPOSTA 14**

**Linee-guida per l'introduzione della Sorveglianza Elettronica (SE)**

- 6.1 Va previsto un piano di monitoraggio e di valutazione da affidare a un ente terzo.
- 6.2 La SE va inserita in un più ampio programma di riduzione dell'uso della detenzione carceraria.
- 6.3 La SE è una modalità di esecuzione di una misura cautelare coercitiva (o di sicurezza) di tipo custodiale o di una condanna detentiva; in nessun caso può essere intesa come misura o sanzione di tipo amministrativo.
- 6.4 La SE riguarda solo la popolazione adulta e su base volontaria.
- 6.5 Va valutato l'impatto sulla vita della persona e della sua famiglia perché non risulti sproporzionato ed eccessivamente invasivo.
- 6.6 In affiancamento o sostituzione di misure cautelari coercitive o di sicurezza non custodiali, va vincolata a una valutazione specifica della inefficacia di altre misure.
- 6.7 In sostituzione o affiancamento alle misure di sicurezza valgono le stesse previsioni del punto 5 e 6
- 6.8 In ogni caso va predisposto un programma di trattamento e va valutato l'impatto sulla vita della persona e della sua famiglia.
- 6.9 Si propone la gestione del sistema di SE da parte del Ministero della Giustizia.

[cfr. Relazione di accompagnamento, § 6, 6.2, 6.3]

## RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

### Indice

1. Gestione delle pene e opinione pubblica
  - 1.1. Sicurezza o rassicurazione?
  - 1.2. Il carcere: l'eccezione
  - 1.3. Le misure penali di comunità: la regola
  - 1.4. Raccomandazioni
  - 1.5. Sensibilizzare l'opinione pubblica
2. Pene di comunità e territorio
  - 2.1. Linee guida e azioni di intervento
  - 2.2. Le sanzioni di comunità vanno sorrette con interventi di sistema (*governance* del territorio)
  - 2.3. Revisione o implementazione della normativa vigente
3. Linee guida per la riforma del sistema delle Misure Alternative
  - 3.1. Modifica del capo VI della Legge 354/1975 negli aspetti sostanziali e processuali
    - 3.1.1. Affidamento in prova ai servizi sociali (art. 47 ord. penit.)
    - 3.1.2. Semilibertà (artt. 48-50 ord. penit.)
    - 3.1.3. Liberazione condizionale (art. 176 c.p.)
    - 3.1.4. Detenzione domiciliare (artt. 47 ter ss. ord. penit.)
    - 3.1.5. Liberazione anticipata ( art. 54 ord. penit.)
    - 3.1.6. Introduzione del capo VI-bis: profili processuali
  - 3.2. Introduzione del Lavoro di Pubblica Utilità (LPU) nel sistema delle Sanzioni e Misure Penali di comunità
  - 3.3. Modifica dell'attuale disciplina di accesso delle Misure Alternative dalla libertà
4. Infrastrutture e assetti organizzativi
  - 4.1. Il contesto
  - 4.2. Assetti organizzativi
  - 4.3. Le risorse necessarie al funzionamento delle strutture
    - 4.3.1. La Cassa delle Ammende
    - 4.3.2. Il Fondo Sociale Europeo (FSE)
5. La certezza dei percorsi di recupero
  - 5.1. Linee guida e azioni di intervento
  - 5.2. Percorsi di reinserimento e territorio
    - 5.2.1. I Programmi di trattamento personalizzati
  - 5.3. Le risorse sul territorio
  - 5.4. La sospensione del procedimento con Messa alla Prova
  - 5.5. I Lavori di Pubblica Utilità
  - 5.6. La Giustizia Riparativa nella sospensione con Messa alla Prova
6. Linee guida per la sorveglianza elettronica
  - 6.1. Esperienze in campo internazionale
  - 6.2. I limiti per l'utilizzo della sorveglianza elettronica

### 6.3. Proposte di linee guida

#### **1. GESTIONE DELLE PENE E OPINIONE PUBBLICA**

##### **1.1 SICUREZZA o RASSICURAZIONE?**

- Il carcere non dà sicurezza, ma rassicura, agisce nel campo delle sensazioni e non della realtà, neutralizza solo temporaneamente
  - è luogo in cui si riafferma la cultura della devianza
  - è scuola di delinquenza
  - produce alto tasso di recidiva, o più precisamente di rientro in carcere a di chi già ci era passato (intorno al 70%)
- non può funzionare come deterrente per taluni comportamenti incoercibili, verso chi delinque per:
  - motivi passionali
  - dipendenza da sostanze stupefacenti o alcol o altro
  - necessità
  - cultura, sia essa di matrice laica o religiosa
- quando non può influire sulla condotta (perché è sostanzialmente indifferente delinquere o no), comunque non è deterrente se
  - nella stragrande maggioranza dei casi non vengono scoperti i trasgressori;
  - in Italia soltanto un quarto circa delle notizie di reato è a carico di noti e soltanto un terzo circa dei noti viene condannato (più o meno l'8% delle notizie pervenute)
- considerato che il carcere è sofferenza, infliggendo male a chi lo ha inflitto il male viene moltiplicato e non eliso perché:
  - suscita dolore e rancore nell'incarcerato,
  - provoca dolore e rancore nelle persone a lui legate da rapporti affettivi
  - non ripara la vittima, soddisfacendo esclusivamente il desiderio (negativo) di vendetta
  - conferma ed esaspera l'antagonismo degli ambienti devianti
- la sofferenza imposta educa semmai all'obbedienza
  - la paura della sofferenza può, eventualmente, rendere obbedienti e non liberi,
  - non educa alla responsabilità e alla cittadinanza, ma alla soggezione e alla sudditanza

## **1.2 IL CARCERE: L'ECCEZIONE**

Proprio per questo la Costituzione considera il carcere effettiva eccezione e ultima ratio. Infatti:

- stabilisce rigorosi limiti al potere di limitare la libertà personale (art. 13)
- stabilisce che la pena non possa essere contraria al senso di umanità (con il quale l'inflizione del male non è in sintonia, art. 27)
- stabilisce che la pena deve tendere alla rieducazione del condannato (art. 27)
- stabilisce che la rieducazione ha come fine l'uso consapevole della libertà (acquisizione di responsabilità: art. 1, democrazia e sovranità popolare; art. 2, richiesta di adempimento dei doveri di solidarietà; art. 4, dovere di svolgere attività o funzioni che promuovano il progresso)
- fa riferimento alle pene (art. 27), e non al carcere, che compare indirettamente solo a proposito della «carcerazione preventiva» per fissarne i limiti (art. 13)
- vieta qualsiasi forma di violenza fisica e psichica nei confronti di chiunque si trovi in condizioni di libertà personale ristretta (art. 13).

Il carcere costa ai contribuenti quasi tre miliardi di euro all'anno (la previsione di spesa per il 2013 era di oltre 2 miliardi e settecento milioni). Il costo medio giornaliero per detenuto si aggira intorno ai 120/140 euro (senza considerare le spese sanitarie, a carico delle regioni a statuto ordinario). Sempre secondo la previsione redatta dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria per il 2013 l'83,4% di spesa riguarda il personale, l'8,3% manutenzione e funzionamento delle carceri, il 7% (meno di 200 milioni) direttamente i detenuti (8,20 euro a testa al giorno). Si consideri che per la gestione di circa 50.000 soggetti in misura alternativa, le risorse destinate agli UEPE per il 2015 ammontano a soli 429.912 euro (con un'integrazione speciale per il solo anno 2015 di 500.000 euro per sostenere anche mediante l'apporto di esperti il maggior carico di lavoro degli Uepe).

La costruzione di nuove carceri, oltre alle spese di edificazione comporterebbe un aumento dei costi per il personale, la manutenzione e il funzionamento anche a numero di detenuti pari (cosa che dovrebbe verificarsi per ottemperare alle decisioni CEDU). Né può sottacersi che proprio la sentenza Torreggiani, richiamando la Racc. R(99) - 22 precisa che " L'ampliamento del parco penitenziario dovrebbe essere...misura eccezionale in quanto, in generale non è adatta ad offrire una soluzione duratura al problema del sovraffollamento". Peraltro nei Paesi in cui il tasso di carcerazione è particolarmente elevato, la relativa spesa è diventata insostenibile.

## **1.3 LE MISURE PENALI DI COMUNITÀ: LA REGOLA**

Nella prospettiva della Costituzione (e della normativa europea) le misure penali di comunità devono essere la regola, e il carcere l'eccezione. Il carcere, quindi, va utilizzato, in una forma che rispetti il contenuto degli articoli 1, 2, 4, 13 e 27, Cost., nonché della normativa europea, solo ed esclusivamente nei confronti di persone pericolose, la cui pericolosità non possa essere elisa dalle misure di comunità.

Infatti:

- non è giustificato limitare totalmente la libertà personale quando si potrebbe garantire la sicurezza dei cittadini attraverso altre misure (in proposito sarebbe molto efficace spostare l'attenzione della pubblica opinione sul piano della garanzia dei diritti individuali propri: «cosa penseresti se dovesse succedere a te?»)
- la sicurezza si garantisce attraverso il reinserimento del trasgressore nella comunità con la relativa sicurezza che si asterrà dal commettere in futuro ulteriori (rilevanti) trasgressioni
- per ottenere il risultato è necessario utilizzare uno strumento idoneo allo scopo.
- Quindi, per fare qualche esempio,
- per quel che riguarda le persone che trasgrediscono per necessità vanno rimosse le cause che rendono necessaria la trasgressione (è necessario per esempio che nessuno si trovi nella condizione di dover rubare per sfamarsi). In questi casi occorrerebbe pensare ad una implementazione degli interventi sociali e ad eventuali percorsi per il risarcimento del danno di natura civilistica.
- per chi trasgredisce per dipendenza la risposta deve essere la cura della dipendenza, in un ambiente adatto alla cura, che abbia caratteristiche custodiali limitate a coloro che siano veramente pericolosi (e senza che ciò si trasformi in una specie di privatizzazione del carcere) e che non confliggano con la buona riuscita della cura
- per chi trasgredisce per motivi passionali che sia accertato essere occasionali e non ripetibili la risposta logica dovrebbe consistere nel risarcimento del danno e in forme di riparazione (competenza del tavolo 13). Ove i motivi persistano al percorso riparativo andrebbe affiancata una misura di tutela sociale.

#### **1.4 RACCOMANDAZIONI**

Sempre la Racc. r.(2010) alla regola 17 precisa che "Le autorità competenti ed i servizi di probation informano i media ed il grande pubblico in merito all'azione dei servizi di probation, al fine di far meglio comprendere il loro ruolo ed il loro valore per la società."

Già in precedenza la Racc. r.(92) sulle misure alternative alla Regola 44 prevedeva : "Si devono diffondere informazioni appropriate sulla natura ed il contenuto delle sanzioni e misure alternative alla detenzione, nonché sulle modalità della loro esecuzione, affinché l'opinione pubblica, in particolare i privati, e le organizzazioni e i servizi pubblici e privati che si occupano dell'esecuzione di tali sanzioni e misure, possano comprenderne i fondamenti e considerarle come delle risposte adeguate e credibili ai comportamenti delinquenti" e la Regola 46: "La partecipazione della comunità esterna deve essere utilizzata al fine di permettere a coloro che delinquono di sviluppare dei legami reali con la comunità, di renderli consapevoli dell'interesse che la comunità testimonia loro, nonché al fine di ampliare le loro possibilità di contatto e di sostegno".

Quindi ancora

- all'opinione pubblica andrebbe prospettata una cornice precisa dell'ambito di applicabilità delle misure penali di comunità, insistendo sulle circostanze che:
- se la cittadinanza vuole essere più sicura è necessario che chi ha commesso il reato dia ragionevoli garanzie di non commetterne in futuro, il risultato si ottiene attraverso il raggiungimento della consapevolezza che la trasgressione è ingiusta
- che, a seconda della persona e del reato, la consapevolezza può essere raggiunta:
- estraniando il trasgressore dalla cultura che dà origine alla trasgressione e/o ricucendo i rapporti tra il trasgressore e la comunità
- attraverso il potenziamento delle misure penali di comunità :
- affidamento al servizio sociale
- sospensione del procedimento con messa alla prova
- lavoro gratuito e volontario /lavoro di pubblica utilità
- percorsi terapeutico/educativi da svolgersi in comunità solo se necessario
- detenzione domiciliare attiva (comprensiva di momenti di frequentazione di luoghi di incontro della cittadinanza, lavoro)
- provvedendo alla eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti di coloro che, per qualsiasi motivo, non fossero in grado di valersi delle misure tanto quanto gli altri (p.es. senza fissa dimora)
- in modo che, piuttosto che essere certa la pena (e cioè sia certa la repressione), siano certi l'impegno per il recupero e il recupero stesso (e cioè sia meno incerta la sicurezza della collettività).

### **1.5 SENSIBILIZZARE L'OPINIONE PUBBLICA**

Cruciale è – come si è in parte detto- fornire all'opinione pubblica elementi di valutazione del risultato; *sostenere il sistema dell'esecuzione penale esterna e anche supportarlo con metodi e tecniche di ricerca e in proposito appare opportuno riportare quanto emerge dalla Regola 16 (Racc. Probation) : "Le autorità competenti sostengono l'efficacia delle misure di probation ed incoraggiano la ricerca scientifica, i cui risultati devono orientare le politiche e le prassi in materia di probation" e dalla successiva Regola 77 " I servizi di probation devono poter ricorrere a metodi diversi, basati su un approccio multidisciplinare e su solide conoscenze, scaturite dalla ricerca scientifica in tale ambito.*

La diffusione di elementi di valutazione degli interventi e dei risultati conseguiti dovrebbe orientare (cfr. Regola 104) la politica e la prassi in materia di probation che devono, per quanto possibile, basarsi sui fatti. Le autorità forniscono le risorse necessarie ad una ricerca scientifica e ad una valutazione rigorosa", perché "La revisione delle leggi, delle politiche e delle prassi esistenti si basa su solide conoscenze e studi scientifici che rispondono ai criteri approvati a livello nazionale" (re. 105).

107. Le autorità competenti sono incoraggiate a pubblicare rapporti regolari sulle evoluzioni osservate nell'ambito della probation.

108. Le dichiarazioni ufficiali che illustrano le politiche e le prassi dei servizi di probation sono messe a disposizione degli altri organismi, degli utenti dei servizi e dell'opinione pubblica, a livello sia nazionale che internazionale, in modo tale da favorire la fiducia e migliorare le norme e la prassi in materia di probation.

Ne consegue che devono essere incrementate ricerche sull'andamento delle misure penali di comunità, sulla recidiva, coinvolgendo gli Enti di ricerca e le Università.

## **2. PENE DI COMUNITÀ E TERRITORIO**

### **2.1 LINEE GUIDA E AZIONI DI INTERVENTO**

Le sanzioni penali di comunità devono essere caratterizzate da effettività e tendere all'inclusione dei rei.

La Racc. R (2010) 1 al punto 10 sottolinea che *"I servizi di Probation collaborano con altri organismi pubblici e privati e con la comunità locale per promuovere l'inserimento sociale degli autori di reato. E' necessario un lavoro multidisciplinare, coordinato e complementare fra più organizzazioni, per rispondere alle necessità, spesso complesse, degli autori di reato e per rafforzare la sicurezza collettiva"*

Altrettanto significativo è il richiamo alla Regola 45 della Racc. N° (92) 16 Del Comitato dei Ministri agli Stati Membri relativa alle REGOLE EUROPEE SULLE SANZIONI E MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE che prevede *" Le autorità incaricate dell'esecuzione delle sanzioni e delle misure alternative ....devono attuare il loro intervento ricorrendo a tutte le risorse utili esistenti nella comunità esterna allo scopo di procurarsi i mezzi adatti per rispondere alle necessità dei rei e sostenere i loro diritti. A tale scopo si dovrà ugualmente ricorrere il più possibile alla partecipazione di organizzazioni e di singoli individui". Se questa disposizione traccia la necessità del superamento degli interventi in un'ottica autoreferenziale da parte degli Uepe, la successiva regola 46 invita a permettere che coloro "che delinquono di sviluppare legami reali con la comunità, per renderli consapevoli dell'interesse che la comunità riserva loro, nonché per offrire loro possibilità di contatto e di sostegno" e tale partecipazione "deve manifestarsi come accordo concluso con l'autorità dell'esecuzione che stabilisca ..natura, modalità dei compiti da assolvere".*

L'ampliamento del ricorso a sanzioni penali di comunità deve, quindi, rispondere in uno alle esigenze della comunità (compreso il bisogno di sicurezza) e favorire l'attivazione di percorsi orientati alla responsabilizzazione e all'autonomia, con programmi individualizzati e flessibili.

E', quindi, indispensabile che la società civile partecipi all'esecuzione penale esterna a supporto e sotto la responsabilità degli UEPE (cfr. Racc. reg. 48, 49, 50, 51, 54), così come è indispensabile consolidare collaborazioni strutturate con gli enti locali.

Coinvolgimento e collaborazione con il territorio in tutte le sue articolazioni (enti istituzionali, terzo settore, imprese) sono previsti nell'Ordinamento Penitenziario e nel Regolamento di esecuzione, ma frequentemente la collaborazione si realizza con modalità diversificate in relazione alla disponibilità e altrettanto frequentemente è più orientata a interventi spot, piuttosto che ad azioni di sistema.

Il DDL 2678 indica fra i criteri direttivi una serie di misure per la revisione delle procedure d'accesso alle misure alternative, la previsione di attività di giustizia riparativa (quale momento qualificante del percorso di recupero sociale) e la valorizzazione del volontariato anche in collaborazione con li Uepe.

## **2.2 LE SANZIONI DI COMUNITÀ VANNO SORRETTE CON INTERVENTI DI SISTEMA (GOVERNANCE DEL TERRITORIO)**

Superare il ricorso alla pena detentiva comporta un "pensiero diverso" rispetto all'esecuzione della pena; il maggior ricorso a sanzioni di comunità deve prevedere interventi di partecipazione, programmazione e realizzazione condivisa degli interventi.

Le diverse leggi che già prevedono un ruolo attivo del territorio, tuttavia, non hanno prodotto gli effetti auspicati (ovvero li hanno prodotti in misura diversificata nei diversi territori).

In particolare appare pertinente il riferimento alla "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" n.328/2000, che all'art. 9 con riferimento alle funzioni statali relative all'esercizio dei poteri di indirizzo, coordinamento e regolazione delle politiche sociali cita l'individuazione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni, comprese le funzioni in materia assistenziale svolte per minori e adulti dal Ministero della Giustizia e la fissazione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale....., sentita la Conferenza Unificata.

La stessa legge contiene due ulteriori importanti riferimenti:

- a)** Riconosce ai soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, unitamente ad altri soggetti in situazione di svantaggio, l'accesso prioritario alle prestazioni erogate dal sistema dei servizi (vedi art.2 co.3), che è evidentemente correlato alla consapevolezza della particolare situazione di tali soggetti.
- b)** L'art. 19 prevede con riferimento alla predisposizione dei Piani di zona la definizione delle modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali e in particolare dell'amministrazione penitenziaria e della giustizia.

Occorre, quindi, rivitalizzare tali previsioni e a tal fine si ritiene utile un aggiornamento delle Linee Guida in materia di Inclusione sociale (2008), emanate dalla Commissione consultiva per i rapporti con le Regioni, gli enti Locali e il Volontariato, adeguandole alle nuove normative.

La sempre più marcata concorrenza di competenze dei diversi livelli di governo nella messa in opera di dispositivi inerenti le sanzioni penali induce anche a proporre l'istituzione in seno alla Conferenza Stato Regioni (ovvero in relazione alle competenze previste per le aree metropolitane in seno alla Conferenza Unificata) un organismo paritetico che promuova il coordinamento della programmazione statale e regionale ed il raccordo di quest'ultima con l'attività di enti e soggetti, anche privati che gestiscono funzioni di pubblico interesse riferibili a persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria. (cfr. Art. 2 lett. C D.lgs 281/97).

Ciò consentirebbe, con l'ausilio della struttura prevista presso l'Ufficio di Gabinetto per il coordinamento delle attività della **politica regionale, nazionale e comunitaria** di rendere esigibile l'attenzione da parte del territorio.

Si coglie l'occasione per segnalare che non è stata ancora data esecuzione alle previsioni contenute nella legge 199/2010 che all'art.1 n.7 stabiliva l'emanazione di un decreto (Ministero Giustizia di concerto con Ministero Salute, sentita la Presidenza del Consiglio – Dipart.

Politiche Antidroga e d'intesa con la Conferenza permanente Rapp. con le Regioni) per la determinazione dei posti disponibili presso le Comunità Terapeutiche, sulla base degli accrediti già in essere.

Altrettanto importante è la **collaborazione con il volontariato singolo (ex. Art. 78 OP ) o associato**: nonostante le diverse sollecitazioni della direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna (La circolare 21 marzo 2011 n. 0115073), le linee di indirizzo per potenziarne la presenza nell'esecuzione penale esterna ed incentivarne su tutto il territorio nazionale la partecipazione diretta nella gestione delle misure alternative, più di recente (cfr la nota n. 0151622 del 29 aprile 2015) non si registra un reale cambiamento teso a consolidare un apporto qualificato come accade rispetto alla collaborazione con gli Istituti Penitenziari. Il forte radicamento nei territori e la capacità del volontariato di produrre servizi alla comunità, dovrebbero favorirne l'apporto quale risorsa strategica per l'efficace attuazione dei fini istituzionali di trattamento nell'esecuzione penale esterna.

Diversi sono gli accordi stipulati dagli U.E.P.E. con le associazioni di volontariato e del privato sociale per lo svolgimento di attività riparative, di reinserimento lavorativo e di inclusione sociale dei soggetti in esecuzione penale esterna. Il Protocollo operativo tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e la Conferenza nazionale del volontariato nella giustizia, siglato ad ottobre dello scorso anno conferisce adeguato risalto anche al ruolo del volontariato nell'E.P.E. individuando le aree di intervento specifiche nell'esecuzione penale esterna, programmi di collaborazione alle attività riabilitative, di riparazione e volontariato di utilità sociale, ecc. La collaborazione con funzioni di supporto è indispensabile e può essere favorita da alcune modifiche normative:

- c) la riforma degli art. 17 ord. penit. e 118 e 120 Regolamento, per consentire un reale coinvolgimento del volontariato nell'esecuzione penale esterna. **Rispetto ai circa 10.000 volontari che prestano la loro opera in carcere in Italia, ci sono solo 140 volontari (dato a fine 2014) che affiancano UEPE nelle Misure Alternative.**
- d) la semplificazione relativa all'istruttoria della nomina dei volontari ex art. 17 O.P. prevedendo la competenza del direttore per la relativa autorizzazione (salvo ricorso al magistrato, nel caso di ingiustificato diniego)
- e) il riconoscimento dell'apporto del volontariato può essere anche essere consolidato prevedendo che le attività rese sotto la responsabilità del Direttore dell'Uepe confluiscono quale contributo nelle relazioni, nelle verifiche e accertamenti svolti dagli Operatori istituzionali.
- f) potenziare il coordinamento dell'esecuzione penale esterna con il terzo settore prevedendo la partecipazione a tavoli istituzionali locali, regionali e nazionali.

### **2.3 REVISIONE O IMPLEMENTAZIONE DELLA NORMATIVA VIGENTE**

**La maggioranza del Tavolo suggerisce l'emanazione di una specifica normativa che a livello nazionale stabilisca forme specifiche di accreditamento** con registro Nazionale e chiare forme di finanziamento delle attività delle comunità di accoglienza educative e risocializzanti di imputati e condannati, ciò per garantire possibilità di accesso a tutti i condannati o imputati italiani e stranieri alle **comunità su tutto il territorio nazionale.**

Potenzialmente sono 8.471 i posti presso le associazioni di volontariato disponibili ad accogliere condannati o ex detenuti per il reinserimento o il recupero. Ben 3.403 hanno espresso la disponibilità attuale ad accogliere condannati o ex detenuti per il reinserimento e il recupero (rilevazione Fvp/Cnv sulle Organizzazioni di volontariato, 2014).

L'accesso alle sanzioni di comunità va garantito senza discriminazioni a tutti, compresi coloro che non hanno un domicilio proprio, sostituendo a questo l'accoglienza presso enti pubblici o privati, ciò anche in considerazione delle indicazioni contenute nella legge 67/2014 in riferimento all'introduzione delle pene detentive non carcerarie (previsione per la quale non è stata esercitata la delega).

Va riconosciuto istituzionalmente ed amministrativamente, con apposita normativa di accreditamento, il valore aggiunto delle comunità educative e risocializzanti del terzo settore che già accolgono i destinatari delle misure di comunità in strutture residenziali o semiresidenziali.

Può essere garantito il rispetto della clausola di invarianza attraverso una corretta riallocazione delle risorse esistenti e dei fondi regionali, il riordino della destinazione istituzionale dei fondi a disposizione della Cassa delle Ammende, il cofinanziamento dei Fondi Sociali Europei per l'esecuzione penale e una fruttuosa collaborazione con le risorse del privato-sociale basata sul principio di sussidiarietà.

I requisiti per l'accreditamento comprendono la forma della persona giuridica o della associazione non riconosciuta; la disponibilità di immobili e locali e personale specializzato (psicologi, educatori, volontari autorizzati).

L'accreditamento dovrebbe essere concesso previa valutazione dell'UEPE e dell'Azienda sanitaria competente per territorio, ed essere sottoposto a verifica ed eventuale revoca in caso del venir meno dei requisiti.

Per essere accreditate le strutture dovrebbero indicare inoltre le ragioni costitutive e i valori cui si ispirano derivanti dall'atto costitutivo e gli obiettivi, i requisiti, le strutture e le risorse umane ed organizzative di cui si avvalgono per conseguire tali obiettivi.

Negli obiettivi dovrebbero essere specificati la tipologia delle prestazioni che possono essere erogate e le categorie dei soggetti che possono fruirne nonché i piani organizzativi.

Tra i requisiti vanno indicati le risorse economiche, umane, tecnologiche ed organizzative

I piani organizzativi dovrebbero indicare l'organigramma e i livelli di responsabilità del personale, le attività erogate, le modalità di erogazione dei servizi e i rapporti con i servizi sociali degli enti territoriali, con l'Ufficio esecuzione penale esterna e con i servizi di vigilanza.

Il numero delle figure professionali deve essere proporzionato a quello dei soggetti ammessi alle comunità per svolgere il programma.

Le strutture autorizzate ed accreditate dovrebbero essere iscritte in apposito registro tenuto dal Ministero secondo le modalità indicate nel regolamento con la indicazione dell'offerta trattamentale.

Il regolamento ministeriale dovrebbe stabilire altresì le modalità di accesso alle strutture per consentire che possano accedervi anche persone non residenti o prive di domicilio nel territorio della Regione ove si trova la struttura.

A tale fine dovrebbe essere previsto che le persone ammesse assumono il domicilio nel luogo e presso la struttura indicati nel programma predisposto dall'UEPE per la messa alla prova o per la esecuzione della sanzione di comunità disposta dal giudice.

Negli accordi dovrebbero essere anche indicate le attività di supporto svolte da organizzazioni del terzo settore e da associazioni del volontariato.

Le comunità per il trattamento delle persone in detenzione domiciliare dovrebbero garantire accoglienza per un numero massimo compreso tra 15 e 40 di persone.

L'ingresso dovrebbe basarsi su un contratto di accoglienza, correlato al programma di trattamento predisposto dall'UEPE.

La proposta, pur apprezzabile, con riferimento alla necessità di ampliare il ventaglio di opportunità, soprattutto per i soggetti privi di domicilio non è apparsa del tutto praticabile in considerazione dell'impossibilità di prevedere oneri da parte del Ministero della Giustizia per l'esecuzione delle misure alternative presso comunità, strutture di accoglienza ecc.

### **3. LINEE GUIDA PER LA RIFORMA DEL SISTEMA DELLE MISURE ALTERNATIVE**

La revisione delle misure alternative alla detenzione, nell'ottica di facilitarne l'impiego, così come imposto dai criteri del disegno di legge delega n. 2067/2015 richiamati dall'obiettivo 3, deve essere ripensata all'interno di un progetto complessivo, teso a delineare un sistema di sanzioni e misure di comunità che cambi radicalmente l'attuale prospettiva carcerocentrica: la detenzione non può essere più vista come l'unica risposta sanzionatoria al reato. In questo senso, si impone anche una modifica del lessico utilizzato per identificare dette misure: non più misure alternative, ma misure penali di comunità.

Per favorire il ricorso a modelli esecutivi che scongiurino l'ingresso in carcere, il quale deve essere visto come l'*extrema ratio*, l'ultima risorsa quando ogni altro percorso punitivo sia stato ritenuto inadeguato, è indispensabile modificare criteri e meccanismi di accesso alle misure penali di comunità e laddove la detenzione non possa essere evitata, consentire una rapida uscita. L'obiettivo può essere raggiunto attraverso più di uno strumento: innanzitutto l'innalzamento a quattro anni del limite di pena per poter fruire di tutte le misure, anche se costituenti residuo di maggior pena; va poi prevista la concessione delle misure penali di comunità fin dalla emissione della sentenza di condanna in fase di cognizione e comunque va incentivato l'accesso dalla libertà, attraverso l'introduzione di una presunzione di idoneità della misura *extra moenia* quando la condanna non superi i quattro anni di reclusione; va inoltre operata una razionalizzazione della disciplina processuale, sia ridefinendo le competenze, sia prevedendo una drastica riduzione dei tempi di attesa per la decisione.

Non va poi dimenticata la necessità di recuperare la dimensione trattamentale delle attuali misure alternative intervenendo sui contenuti, operazione che consentirebbe altresì di dare una risposta alle contropinte culturali e politiche verso un approccio essenzialmente securitario dell'esecuzione della pena. La sicurezza sociale, secondo questa diversa prospettiva, non necessariamente passa attraverso la contenzione, la neutralizzazione, ma piuttosto fornendo una effettiva possibilità di recupero. Malgrado l'elemento dei contenuti non venga direttamente preso in considerazione dall'art. 31 del disegno di legge delega n. 2067/2015, una riforma funzionale del sistema tesa a favorire il ricorso alle misure *extra moenia* passa attraverso la revisione degli attuali contenuti e l'individuazione di nuove forme di esecuzione della pena che coinvolgano più da vicino la comunità esterna e i servizi da questa offerti (enti territoriali e terzo settore), anche nell'ottica di una maggiore "territorializzazione" dell'esecuzione delle misure penali di comunità che incentivi un più rapido reinserimento sociale.

Da ultimo, appare necessario ricostruire il sistema delineando una disciplina organica secondo il principio della progressività trattamentale, anche ricorrendo alla abrogazione dell'art. 4-bis ord. penit. e all'eliminazione di ogni meccanismo preclusivo. Ogni presunzione assoluta di pericolosità contrasta con il finalismo rieducativo della pena e con il principio dell'individualizzazione del trattamento; la possibilità di accedere ad una misura penale di comunità deve essere sempre valutata nel caso concreto. Inoltre, ogni itinerario di recupero va prefigurato in modo tale da ampliare progressivamente gli spazi di libertà del condannato, qualunque sia il punto di partenza, con accesso, almeno negli ultimi mesi di detenzione, all'affidamento in prova al servizio sociale.

La proposta di riforma si compone di tre articolati normativi strutturati in maniera tale da delineare gli interventi di modifica sulla disciplina attuale, l'inserimento di nuove disposizioni e le ragioni della proposta.

### **3.1 MODIFICA DEL CAPO VI DELLA LEGGE 354/1975 NEGLI ASPETTI SOSTANZIALI E PROCESSUALI**

L'intento perseguito è quello di riscrivere le norme di ordinamento penitenziario dedicate alle misure alternative, sia in una dimensione qualitativa (intervento sui contenuti per rafforzarne la vocazione rieducativa), sia quantitativa (razionalizzazione dei limiti di pena per la fruibilità delle misure stesse). Si prevede, altresì, l'introduzione di una disciplina dedicata alle misure alternative "speciali", a cui, in deroga ai limiti di pena previsti per l'accesso alle misure "ordinarie", possono essere ammessi i condannati che versino in condizioni di salute tali da richiedere continuità di cure e di assistenza (malati psichici, affetti da AIDS o altra grave patologia incompatibile con lo stato di detenzione, persone che abbiano superato la soglia dei 70 anni). Resta immutato l'affidamento in prova riservato ai tossicodipendenti e disciplinato dal d.P.R. 309/1990, salvo adeguamenti di coordinamento con le modifiche procedurali proposte. E, a quest'ultimo proposito, viene riscritta completamente la disciplina per la concessione e la revoca delle misure attraverso l'introduzione di un capo VI-bis nella legge n. 354/1975 che codifica tutti i profili processuali comuni, oltre a potenziare la competenza dell'organo monocratico nella concessione delle misure penali di comunità.

Infine, nel ripensare il sistema delle misure alternative, si tiene conto anche delle esigenze di quelle categorie di detenuti (in particolare stranieri) prive di ogni sostegno socio-familiare e che difficilmente hanno accesso a benefici extra-moenia.

#### **3.1.1 AFFIDAMENTO IN PROVA AL SERVIZIO SOCIALE (art. 47 ord. penit.)**

Misura di più ampia applicazione e la cui fruibilità va potenziata, anche nelle procedure e nei tempi necessari per accedervi

- tetto di pena unico per l'accesso fissato a quattro anni
- eliminato l'obbligo della collegialità nell'osservazione della personalità, sostituibile in molti casi con relazione comportamentale psico-pedagogica "allargata"
- prevista l'applicazione provvisoria e monocratica (senza la presenza di un "grave pregiudizio che derivi dal protrarsi dello stato detentivo")
- contenuto "riparativo" pensabile sotto forma di attività di volontariato in favore della collettività
- limitato l'obbligo della prestazione riparatoria ai soli affidamenti in prova disposti *ad initio*
- maggior coinvolgimento dei servizi territoriali, del terzo settore, del volontariato e delle università

Infine, sulla base di accordi bilaterali tra i diversi paesi, si dovrebbe ipotizzare la possibilità di fruizione dell'affidamento in prova anche all'estero, previo consenso/richiesta del condannato

### **3.1.2 SEMILIBERTÀ (artt. 48-50 ord. penit.)**

Necessità di attuare quanto già disposto dall'art. 48 co. 2 ord. penit., nonché dall'art. 101 comma 8 reg. esec. (sezioni autonome di istituti per la semilibertà possono essere ubicati in edifici o parti di edifici di civile abitazione) e di articolare la misura secondo tre modelli:

#### **Semilibertà (in caso di mancanza di idoneo domicilio)**

- requisiti di accesso come per l'affidamento in prova al servizio sociale, sia dalla libertà che dallo stato di detenzione, in caso non sia applicabile l'affidamento in prova o la detenzione domiciliare per mancanza di idoneo domicilio privato o pubblico/comunitario

#### **Semilibertà per lunghe pene**

- requisiti di accesso: concedibile dopo aver espiato metà della pena e «disposta in relazione ai progressi» compiuti durante il percorso penitenziario anche in base alle opportunità che l'istituto ha offerto al condannato, «quando vi sono le condizioni per un graduale reinserimento nella società»

#### **Semilibertà prodromica alla liberazione condizionale per condanna all'ergastolo**

- misura autonoma che deve prevedere come focus centrale la gradualità e la progressione nel percorso di risocializzazione e quindi collocarsi dopo la fruizione di permessi premio e prima della liberazione condizionale.
- Criteri di ammissione:
  - aver fruito di permessi premio da almeno 5 anni (e quindi da ciò si deduce la quota di pena che deve essere stata espiata), o comunque dopo aver espiato almeno venti anni di pena
  - aver dato prova di cambiamenti con riguardo alla capacità di costruire e gestire relazioni personali e sociali improntate al rispetto delle regole
  - essere disponibile a svolgere prestazioni lavorative non retribuite a favore della collettività
- Contenuti: come quelli già previsti, con una particolare attenzione (da parte degli operatori) all'osservazione all'esterno.

### **3.1.3 LIBERAZIONE CONDIZIONALE (art. 176 c.p.)**

Se ne prevede l'inserimento tra le misure alternative disciplinate dall'ordinamento penitenziario e l'abrogazione delle corrispondenti norme contenute nel codice penale.

#### **Liberazione condizionale per pene medio lunghe**

- Requisiti di accesso: l'aver raggiunto una evoluzione positiva della personalità, un cambiamento radicale nelle scelte, negli stili e nelle condotte di vita che avevano determinato il condannato alla commissione del delitto (una disposizione regolamentare dovrebbe fornire indicatori quanto più possibili oggettivi per valutare l'effettività del cambiamento).

### **Liberazione condizionale per condannati all'ergastolo**

- Requisiti di accesso: aver fruito per almeno 5 anni della semilibertà (o comunque aver scontato almeno ventisei anni di pena) e durante tale misura aver tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il cambiamento; adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato, salvo che il condannato dimostri di trovarsi nell'impossibilità di adempierle.
- Contenuti: in entrambi i casi andrebbe strutturato un programma simile a quello dell'affidamento in prova al servizio sociale (o ancora meglio a quello applicato con la semilibertà, visto che la liberazione condizionale è una sua prosecuzione)

### **3.1.4 DETENZIONE DOMICILIARE (artt. 47 ter ss. ord. penit.)**

Misura da rivedere in un'ottica di alternativa alla più ricca previsione dell'affidamento in prova al servizio sociale, ma anche come una misura propedeutica ad esso, laddove se ne volesse regolare l'applicabilità anche a pene o residui-pena più lunghi dei termini attualmente previsti per essa e per lo stesso affidamento in prova

- previsto un coordinamento/razionalizzazione dei requisiti giuridici di accesso per i casi ordinari e per quelli speciali (madri, genitori, anziani, malati),
- unificata l'esecuzione presso il domicilio di cui alla legge 199/2010 alla detenzione domiciliare
- ulteriori interventi attuati secondo i seguenti criteri:
  - prevedere diritti minimi garantiti in condizione di detenzione domiciliare (aria, socialità, colloqui)
  - prevedere lo svolgimento di attività rieducative improntate al rispetto delle regole e funzionali al reinserimento sociale
  - prevedere e incentivare la facoltà di partecipazione dei detenuti domiciliari ad attività di istruzione, formative e lavorative
  - prevedere la possibilità di applicazione della misura presso luoghi di dimora sociale pubblica o convenzionata che offrano vitto e alloggio nei limiti di spesa già previsti per il mantenimento in stato di detenzione
  - prevedere l'impiego di meccanismi di controllo anche a distanza che soddisfino le istanze securitarie, senza pregiudicare quelle trattamentali
  - prevederne in ogni caso l'applicazione in via provvisoria

### **3.1.5 LIBERAZIONE ANTICIPATA ( art. 54 ord. penit.)**

Va mantenuta la sua collocazione tra le misure penali di comunità, poiché con queste condivide la natura e le caratteristiche di strumento per il trattamento progressivo di portata risocializzante, oltre a favorire un più rapido accesso ai benefici penitenziari

- eliminazione della differenziazione tra "ordinaria" e "speciale"
- eliminazione di ogni preclusione all'accesso (concedibile anche a chi si trova sottoposto al regime di cui all'art. 41 bis co. 2 ord. penit. ), nel rispetto del finalismo rieducativo della pena
- estensione dell'ambito operativo anche a forme di esecuzione extra moenia, quale riconoscimento per la progressione nel trattamento
- potenziamento dei presupposti: concedibile non soltanto per la partecipazione all'opera di rieducazione, ma altresì per la condotta tenuta durante il periodo di detenzione, nonché per la rilevanza dei comportamenti rivelatori di un positivo evolversi della personalità (criteri per la determinazione dei comportamenti rilevanti da definire nell'art. 103 reg. esec.)
- previsione di sconti di pena differenziati in relazione ai presupposti riscontrati (possibilità di aggiungere allo sconto "ordinario" – buona condotta nell'esecuzione – un ulteriore sconto in caso di positivi progressi nella rieducazione)

### **3.1.6 INTRODUZIONE DEL CAPO VI-bis: PROFILI PROCESSUALI**

Creazione di una disciplina comune a tutte le misure penali di comunità e semplificazione dei criteri e meccanismi di accesso

- attribuzione al magistrato di sorveglianza del potere di concedere tutte le misure penali di comunità in via provvisoria (resta anche la competenza del Tribunale per la concessione a coloro che scontano pene medio-lunghe);
- favorita l'instaurazione del procedimento di concessione ex officio;
- semplificate le procedure per l'ottimizzazione dei tempi e delle risorse;
- prevista la pubblicità delle udienze di sorveglianza e la partecipazione dell'interessato (in caso di procedimento per la revoca);
- eliminata ogni preclusione alla fruibilità delle misure fondata sulla pericolosità in astratto del condannato connessa alla commissione di particolari tipologie di reato;
- eliminati i meccanismi presuntivi di revoca, prevedendo la prevalenza del percorso positivo di recupero su eventuali sopravvenienze ostative;
- rivisti e razionalizzati gli effetti estintivi in caso di esito positivo.

### **3.2 INTRODUZIONE DEL LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ (LPU) NEL SISTEMA DELLE SANZIONI E MISURE PENALI DI COMUNITÀ**

Si tratta di sanzione di comunità già largamente impiegata come sanzione principale (art. 54 d. lgs. 274/2000), in funzione sostitutiva delle pene detentive brevi (esemplificazione non esaustiva: art. 73 comma 5-bis d.P.R. 309/1990; artt. 186 comma 9-bis e 187 comma 8-bis d. lgs. 285/1992) e come contenuto prescrittivo di altre misure penali (esemplificazione non esaustiva: art. 168-bis c.p.; art. 21 ord. penit.). In verità, il LPU andrebbe ripensato come misura penale applicabile in via principale, prospettiva che esorbita dai limiti del presente lavoro. Peraltro, tentando una razionalizzazione del polimorfismo esistente, si prevede il LPU in chiave di sanzione alternativa, con un intervento di riforma sulla legge 689/1981, secondo i principi direttivi già contenuti nella legge delega 67/2014 e qui di seguito precisati:

- introdurre la sanzione alternativa del LPU per le condanne fino a 2 anni di detenzione, in assenza di opposizione dell'interessato;
- prevedere contenuti consistenti in attività lavorativa non retribuita in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato;
- prevedere che la prestazione debba essere svolta con modalità e tempi che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato;
- prevedere che la durata giornaliera dell'attività non possa comunque superare le otto ore;
- prevedere una durata complessiva della misura non inferiore a dieci giorni;
- prevedere che il sostegno e la vigilanza nell'osservanza delle prescrizioni impartite sia affidato agli UEPE;
- prevedere che la competenza per l'esecuzione della misura e la sua eventuale modificazione sia del magistrato di sorveglianza;
- prevedere che la competenza per la revoca del LPU sia del tribunale di sorveglianza

### **3.3 MODIFICA DELL'ATTUALE DISCIPLINA DI ACCESSO DELLE MISURE ALTERNATIVE DALLA LIBERTÀ**

Nella prospettiva adottata dalla legge delega 67/2014 (art. 1, lett. n), per il rafforzamento del sistema delle misure penali di comunità, in vista di un loro impiego funzionale ad evitare l'ingresso in carcere, è indispensabile rivedere, oltre ai requisiti di accesso e alle preclusioni oggi esistenti, la competenza per la loro adozione, in maniera tale da anticiparne l'ammissibilità già dalla fase della cognizione

- previsto un sistema di accesso alle misure penali di comunità dalla libertà affidato, in via prioritaria, al giudice della cognizione;
- riscritto l'art. 656 c.p.p. e fissato a quattro anni l'unico limite di pena per la fruibilità delle misure penali di comunità dalla libertà;
- attribuito al magistrato di sorveglianza il potere di concedere tutte le misure dalla libertà attraverso l'introduzione di una presunzione legale di idoneità delle misure penali di comunità per condanne contenute nei quattro anni di reclusione;
- coinvolgimento degli UEPE fin dalla fase di cognizione per l'individuazione di percorsi trattamentali in misura penale di comunità.

## **4. INFRASTRUTTURE E ASSETTI ORGANIZZATIVI**

### **4.1 IL CONTESTO**

La riforma complessiva del sistema delle sanzioni penali di comunità deve essere supportata da una diversa organizzazione delle infrastrutture a ciò preposte.

Ripensare l'infrastruttura è un percorso complesso considerato che :

- a) è in fase di definizione il processo di riforma del Ministero della Giustizia, in attuazione del D.M. 84/2015 che prevede la confluenza nel Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità degli Uepe (cfr. art. 7) e sono in fase di predisposizione i decreti attuativi 7 (cfr. art. 16 c.2) con i quali verrà riorganizzata la struttura dipartimentale centrale e quella periferica.
- b) in più occasioni è stata richiamata la necessità di un riforma complessiva della disciplina delle misure alternative, attenta anche al tema delle risorse in grado di sostenere il processo di cambiamento (cfr. legge 199/2010, l.67/2014 ecc...)
- c) sulla questione è intervenuto più di recente l'autorevole parere del CSM .

Occorre, inoltre, correlare gli esiti del tavolo 12 con quelli del Tavolo 18 "Organizzazione e amministrazione dell'Esecuzione Penale" per gli evidenti aspetti di connessione.

Il riordino coerente e organico dell'Ordinamento Penitenziario e il potenziamento del ricorso a sanzioni penali diverse dalla detenzione (cfr. Discorso del Ministro all'inaugurazione degli Stati Generali) deve necessariamente prestare attenzione alle risorse; la continuità fra processi di riforma e riforma dell'infrastruttura è evidente e tale connessione è espressamente richiamata nell'Atto di Indirizzo del Ministro del 2015.

Non bisogna, inoltre dimenticare che la Cedu nella Sentenza Torreggiani espressamente richiama la Racc. R (99) 22 precisando che:

- d) La privazione della libertà dovrebbe essere considerata come una sanzione o una misura di ultima istanza e dovrebbe, pertanto, essere prevista soltanto quando la gravità del reato renderebbe qualsiasi sanzione o misura manifestamente inadeguata
- e) L'ampliamento del parco penitenziario dovrebbe essere piuttosto una misura eccezionale in quanto, in generale non è adatta ad offrire una soluzione duratura al problema del sovraffollamento
- f) È opportuno prevedere un insieme appropriato di sanzioni e misure applicate nella comunità, eventualmente graduate in termini di gravità
- g) Per fare in modo che le sanzioni e le misure applicate siano alternative credibili alle pene detentive è opportuno assicurare una loro efficiente applicazione realizzando in particolare l'infrastruttura richiesta per l'esecuzione e il controllo di queste sanzioni comunitarie.

Le attività svolte dagli Uepe (inchieste e predisposizione dei programmi di trattamento per l'ammissione alla messa alla prova, l'osservazione dalla libertà o presso gli Istituti Penitenziari per l'ammissione a misura alternativa, e il conseguente lavoro connesso all'esecuzione di tali misure, secondo le previsioni ex art.72 comma 2 lettera c) della legge 354 del 1975) rendono indispensabile provvedere al riordino e al rafforzamento degli Uffici dell'esecuzione penale esterna.

Un significativo richiamo è contenuto nella Legge 67/2014 che all'art.7 prevede "qualora, in relazione alle esigenze di attuazione del presente capo, si renda necessario procedere all'adeguamento numerico e professionale della pianta organica degli uffici di esecuzione penale esterna del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia, il Ministro della giustizia riferisce tempestivamente alle competenti Commissioni parlamentari in merito alle modalità con cui si provvederà al predetto adeguamento, previo stanziamento delle occorrenti risorse finanziarie da effettuare con apposito provvedimento legislativo". Va, in proposito, ricordato che sia la Raccomandazione R(2000)22 sul Miglioramento dell'Implementazione delle Regole europee sulle Sanzioni e Misure applicate in area penale esterna sia la Raccomandazione R(2010) sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di Probation considerano i servizi incaricati della Probation tra i **servizi fondamentali della giustizia**.

#### **4.2 ASSETTI ORGANIZZATIVI**

Occorre, altresì, prestare molta attenzione alla organizzazione degli UEPE in modo da adeguarne gli ambiti di competenza territoriale in relazione ai carichi di lavoro in rapporto anche alle caratteristiche del territorio, alle dimensioni degli Uffici Giudiziari e alla presenza di Istituti penitenziari; da integrarne l'organigramma prestando attenzione all'inserimento di esperti ed educatori e quindi in modo da mettere in condizione gli UEPE di svolgere il ruolo fondamentale nell'attuazione sia della messa alla prova sia delle altre sanzioni di comunità.

Incidentalmente si fa notare che oltre alla residualità che ha caratterizzato tali uffici rispetto al carcere, in occasione dei diversi provvedimenti adottati in attuazione della spending review (cfr. DPCM 31.12.2012) l'organico degli Assistenti Sociali degli Uepe è stato ridotto da 1630 unità a 1054 (- 34%) e quello dei Dirigenti da 55 a 34.

Si fa, inoltre, notare che l'ultimo concorso è stato bandito nel 1999. Opportuna sarebbe anche una riorganizzazione idonea a superare la dimensione sostanzialmente mono professionale degli Uepe.

In particolare sarebbe utile prevedere l'inserimento degli Educatori e Funzionari Giuridico-Pedagogici (rispetto a tale ipotesi è stato già realizzato nel 2008 un Programma Esecutivo d'Azione) prevedendo la riallocazione del personale assegnato a strutture e uffici del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, mediante procedure di mobilità.

È indispensabile prevedere la stabilizzazione degli esperti ex art. 80 O.P. (psicologi, criminologi, assistenti sociali a convenzione, per sopperire a situazioni di grave scostamento degli organici) prevedendo anche altre figure (es. mediatori culturali, in modo da consentire una corretta relazione con le persone straniere in esecuzione di pena), ed assicurando l'assegnazione della quota parte sul capitolo "promiscuo" (che prevede un finanziamento che ad oggi era ripartito fra Istituti e Uepe con costante, quanto inevitabile convergenza dei fondi agli Istituti Penitenziari).

In questa sede non si ritiene di poter entrare nel merito dell'emanando decreto di riorganizzazione attuativo, come si è detto del D.M. 84/2015, quanto di dover segnalare la necessità di prestare attenzione ad assicurare un livello di coordinamento regionale/interregionale (indispensabile per una corretta azione di governo con gli Enti Locali, con il volontariato, il terzo settore ecc.).

Attualmente gli UEPE sono 58 e 28 sono le sedi di servizio, nel 2000 ne erano stati previsti 72 e 16 sds, queste ultime attivate prevalentemente in relazione alla disponibilità di risorse piuttosto che in relazione alla tipologia del territorio o del carico di lavoro).

Occorre, altresì, provvedere a rimodulare il sistema in relazione a specifiche esigenze (tipologia dell'utenza, collegamento con i Tribunali Ordinari e di Sorveglianza, collegamento con gli Istituti Penitenziari, presenza di strutture comunitarie, carico di lavoro, ecc...), prevedendo la figura del Direttore per ogni Ufficio (non essendo possibile protrarre la reggenza di due/tre uffici in capo ad un solo funzionario, prevedendo idonei assetti amministrativi e contabili, risorse umane e materiali in modo da conferire effettività agli impegni assunti (cfr. Racc. Probation regola 10, 18, 21).

#### **4.3 LE RISORSE NECESSARIE AL FUNZIONAMENTO DELLE STRUTTURE**

Il Ministro della Giustizia ben delineò la situazione in occasione dell'Audizione alla Commissione Giustizia del Senato il 23 aprile 2014, quando sottolineò "...che nessuna riforma è possibile in assenza di condizioni materiali per realizzarla, anche in costanza di emergenze che rischiano di assorbire tutte le energie disponibili. le norme, anche le migliori non bastano senza adeguate misure organizzative, senza le risorse necessarie ad attuare le norme stesse".

Per tale motivo si ritiene di dover suggerire:

- a) Un uso finalizzato del Fondo Unico Giustizia: fondo che ha fra le sue finalità il rendere più efficiente il sistema della giustizia
- b) Di prevedere una specifica clausola circa la riallocazione delle risorse (pur con invarianza della spesa complessiva). Si ritiene in proposito utile un preciso richiamo rispetto al DDL 2798, oggi al Senato 2678, che non prevede il potenziamento del ricorso alle misure penali di comunità. Esso può realizzarsi solo con il consolidamento del rapporto con il territorio, rapporto già delineato nell'Ordinamento Penitenziario, quale partecipazione della comunità esterna e che deve essere orientato ad un qualificato apporto sul versante delle sanzioni esterne, e riconsiderato in funzione dei cambiamenti intervenuti con la modifica del titolo V della Costituzione (cfr. Obiettivo 2 "Valutare la possibilità di un sistema di sanzioni di comunità correlato alle esigenze del territorio...").

In questo senso è estremamente importante richiamare la **Raccomandazione CM/Rec (2014) 1 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla carta Consiglio di Europa sulla responsabilità sociale condivisa**.

Responsabilità sociale delle istituzioni pubbliche e private:

- è definita come la responsabilità per le conseguenze delle loro azioni o omissioni nei settori dell'assistenza sociale e la tutela della dignità umana, la lotta contro le disparità sociali e le discriminazioni e la ricerca della giustizia, coesione sociale e sostenibilità, mostrando rispetto per la diversità con il dovuto riguardo alle norme sociali e legali applicabili.

"Responsabilità sociale condivisa"

- è definita come la responsabilità delle istituzioni pubbliche e private o delle persone con riguardo alle loro azioni o omissioni nel contesto degli impegni reciproci assunti (diritti e obblighi in materia di benessere sociale e tutela della dignità umana, lotta contro le disparità sociali e le discriminazioni nonché la ricerca della giustizia, della coesione sociale e sostenibilità, mostrando rispetto per la diversità, con il dovuto riguardo per le norme sociali e legali applicabili o obblighi).

Responsabilità sociale condivisa è, quindi, un mezzo per assicurare la giustizia sociale, sostenibilità e solidarietà intergenerazionale.

L'apporto deve, inoltre, essere declinato con riferimento alle risorse presenti sul territorio che possono supportare l'esecuzione delle misure.

Un peculiare ruolo sotto questo profilo lo possono svolgere le strutture del privato sociale, le comunità, le strutture di accoglienza (cfr. Obiettivo 2).

Un sistema incentrato su sanzioni penali di comunità richiede comunque risorse finanziarie; in questo senso si ritiene che l'invarianza della spesa, richiamata da numerosi provvedimenti debba oggi essere declinata come diversa e finalizzata allocazione delle risorse, integrate dalle risorse e prestazioni del privato o del privato sociale, che in ogni caso possono avere solo funzione sussidiaria.

#### **4.3.1 LA CASSA DELLE AMMENDE**

I fondi della Cassa delle Ammende dovrebbero essere utilizzati, secondo le previsioni originarie (si veda in proposito la proposta allegata), ripristinando le indicazioni contenute nel DPR N.230/2000, la cui efficacia è cessata per effetto della legge 14/2009.

Attualmente i fondi sono prevalentemente impiegati per le ristrutturazioni degli istituti penitenziari, situazione obbligata per le condizioni di sovraffollamento, ma che non può essere protratta oggi in considerazione del calo del numero dei detenuti e del dichiarato interesse a sostenere le sanzioni penali di comunità.

La Cassa delle Ammende è oggi qualificata come struttura del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, è indispensabile una diversa allocazione per consentirne l'utilizzo da parte del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità. Sarebbe opportuno che si prevedesse la presenza di un rappresentante del suddetto Dipartimento EPE nel consiglio di amministrazione della cassa o l'istituzione di un soggetto amministrativo terzo per assicurare le finalità istituzionali in modo paritetico.

#### **4.3.2 IL FONDO SOCIALE EUROPEO (FSE)**

**Il FSE** è il principale strumento a sostegno delle politiche finalizzate a promuovere occupazione e inclusione sociale; gli obiettivi 2014/2020 intendono sostenere piani d'intervento, anche destinati alle persone in esecuzione di pena, cfr. **sito UE** per almeno il 20% dei finanziamenti (inclusione sociale, persone in difficoltà gruppi svantaggiati, ecc...). L'istituzione presso l'Ufficio di Gabinetto di un'apposita struttura di coordinamento per la gestione delle modalità di accesso ai FSE potrebbe incrementare un utilizzo finalizzato delle risorse e per piani i intervento differenziati:

\*nazionali (PON): in settori con particolari esigenze di integrazione a livello nazionale.

\* regionali (POR): multisetoriali, riferiti alle singole regioni, gestiti dalle Amministrazioni Regionali.

\* interregionali (POIN): su tematiche in cui risulta particolarmente efficace un'azione fortemente coordinata fra regioni che consenta di cogliere economie di scala e di scopo nell'attuazione degli interventi.

## **5. LA CERTEZZA DEI PERCORSI DI RECUPERO**

### **5.1 LINEE GUIDA E AZIONI DI INTERVENTO**

Le sanzioni di comunità secondo la definizione della Racc. R (2010) "consentono all'autore di reato di rimanere fuori dal carcere e comportano alcune restrizioni della libertà personale, per mezzo dell'imposizione di condizioni e/o di obblighi", e sono caratterizzate da "una serie di attività e di interventi, che comprendono supervisione, consiglio ed assistenza allo scopo di reintegrare socialmente l'autore di reato nella società e di contribuire alla sicurezza pubblica"

Non è sempre facile mutuare i termini utilizzati nelle Raccomandazioni internazionali, tuttavia si ritiene fondamentale cogliere il senso complessivo dell'attività rimessa ai servizi di Probation, considerato l'impegno da parte degli Stati del Consiglio d'Europa a "farsi guidare nella legislazione, nelle politiche e nelle prassi dalle regole contenute nelle appendici alla presente raccomandazione".

Il trattamento nelle sanzioni di comunità deve tenere conto della finalità risocializzante della pena, deve quindi essere individualizzato e rispondere alle esigenze di sicurezza (art.27 Cost.), deve essere improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e credenze religiose (art.3 Cost.), deve favorire la rimozione delle cause che hanno spinto la persona a delinquere, deve favorire – in una prospettiva di responsabilizzazione - la riflessione sulle condotte antiggiuridiche e sulle conseguenze prodotte dal reato e alle persone offese dal reato. I programmi devono essere diversificati e flessibili in quanto funzionali al percorso personalizzato ed al tipo di misura/sanzione.

Le attuali misure alternative e la sospensione del procedimento con messa alla prova prevedono la definizione di un programma di trattamento che costituisce l'asse portante delle misure e presupposto per interventi qualificati e produttivi in termini di efficacia, anche ai fini special- preventivi realizzati dagli Uffici di esecuzione penale esterna.

Il Programma di trattamento è il "documento elaborato all'esito di un processo conoscitivo che solitamente si realizza nel corso dell'osservazione, svolta, ove possibile, in équipe (intendendosi con questo termine l'attività di osservazione condotta ai sensi dell'art. 13 O.P, ovvero l'osservazione dalla libertà, avvalendosi, se del caso del contributo degli esperti ex art. 80 O.P, o ancora avvalendosi dei contributi di tutti gli attori (operatori dei servizi territoriali, delle comunità, volontari) nel quale sono definiti gli impegni e le modalità di esecuzione della misura alternativa o della messa alla prova a cui il reo o l'imputato hanno chiesto di essere ammessi." (Cfr. Circolare 3611/6111 – 2015 "Programma di trattamento per richiedenti misure alternative – art. 72 comma 2 lett. c) O.P. e sospensione del procedimento con messa alla prova art. 464 bis c.p.p.")

E' necessario per completezza chiarire che la definizione del programma di trattamento in caso di esecuzione di pena avviene:

- a) in continuità con gli interventi effettuati in carcere (permessi premio, frequenza di corsi scolastici e/o attività formative, ammissione al lavoro interno o al lavoro esterno) se la misura è richiesta dalla detenzione, ed è quindi proposta dall'équipe di osservazione e trattamento. A tal proposito si ritiene utile sottolineare i possibili problemi derivanti dalla confluenza degli Uepe nel nuovo Dipartimento Giustizia Minorile e di Comunità e la necessità di assicurare – seppur con i necessari correttivi da apportare in sede di rivisitazione dell'Ordinamento Penitenziario- la collaborazione fra gli Istituti Penitenziari e gli Uepe non più caratterizzati dalla comune appartenenza e dall'essere un complesso unitario (cfr. art. 4 c. 2 DPR 230/2000).
- b) nella fase propedeutica all'ammissione a misura/sanzione dalla libertà ed e' strutturata in base agli esiti dell'indagine socio - familiare.

c) per le misure concesse in via provvisoria la definizione del programma di trattamento può essere effettuata in fase successiva, in considerazione degli elementi di conoscenza assunti in itinere.

Per le misure che hanno una valenza terapeutica (affidamento in prova in casi particolari per alcool- tossicodipendenti) la strutturazione del programma prevede il coinvolgimento di servizi dedicati (SERD o strutture accreditate) e/o l'inserimento in strutture comunitarie.

Analogamente assumono misure per le quali si privilegia il collocamento in comunità, quale tappa di un percorso verso l'autonomia.

In ogni caso il collocamento presso strutture comunitarie non deve riprodurre meccanismi di tipo meramente contenitivo, rischio presente laddove si sostenga che il ricorso al carcere vada sostituito con strutture anche gestite dal privato sociale, ma che si attestano come luoghi per l'esecuzione della pena.

Se i programmi di trattamento prevedono l'inserimento in strutture di accoglienza o comunitarie è opportuno che il programmi individualizzati predisposti dalle strutture confluiscono nel Programma di trattamento e che prevedano il coinvolgimento di volontari e della comunità locale, così come il coinvolgimento della famiglia (e a tal proposito è importante la prossimità delle strutture rispetto al territorio di appartenenza).

Altrettanto importante in funzione responsabilizzante è la previsione di gestione diretta della struttura, ovvero l'inserimento in strutture propedeutiche all'autonomia. In tutti i casi il programma di trattamento non può assumere una dimensione passivizzante, di mera accettazione delle prescrizioni e degli obblighi imposti. La Racc. (2010) in materia di Probation ben delinea fra i Principi fondamentali (cfr. regola 06) *la necessità della ricerca del consenso informato e la collaborazione degli autori di reato per tutti gli interventi che li riguardano*, passaggio importante in funzione del consolidamento di misure realmente responsabilizzanti.

Il Programma di trattamento è finalizzato a:

- prevenire e ridurre la recidiva e contribuire alla sicurezza collettiva;
- promuovere una riflessione critica del reo sulle condotte antiggiuridiche, responsabilizzandolo sulle conseguenze verso la comunità e la vittima;
- favorire percorsi di giustizia riparativa;
- favorire il reinserimento sociale e l'abbandono di comportamenti illeciti.
- delineare la compatibilità fra ambiti prescrittivi /obblighi / e impegni personali.

I contenuti del programma di trattamento devono necessariamente tener conto delle risorse personali e familiari, del tipo di reato, dell'entità della pena comminata, delle specifiche problematiche della tipologia della misura.

## **5.2 PERCORSI DI REINSERIMENTO E TERRITORIO**

Vanno del pari definite le collaborazioni con i servizi del territorio, le attività lavorative, o laddove assenti le modalità per favorire l'attività lavorativa (frequenza corsi, borse lavoro), il coinvolgimento di strutture comunitarie o di housing, eventuali percorsi di giustizia riparativa o di volontariato sociale, attività che possano sostanziare la comprensione e la riflessione "degli effetti prodotti con la commissione del reato".

L'individualizzazione del trattamento, principio cardine del ns. ordinamento penitenziario, trova non pochi ostacoli per una certa standardizzazione degli interventi (come viene ricordato nel "Perimetro tematico: "Per quanto concerne il rapporto di aiuto, che ha come perno l'assistente sociale, bisogna evidenziare che tale rapporto non deve essere "burocratizzato" – distorsione fatalmente ricorrente se il carico di lavoro del singolo operatore è eccessivo) e per una collegata standardizzazione del verbale di prescrizioni da parte della Magistratura di Sorveglianza.

Gli Uepe hanno in più occasioni evidenziato -quale prioritaria criticità - l'inadeguatezza dell'attuale sistema di gestione delle misure alternative, e tale criticità è oggi ancor più evidente per la complessità degli interventi richiesti (conseguenti alla eterogeneità tipologica dei soggetti in esecuzione penale, all'aumento delle fasce di marginalità e vulnerabilità, alle esigue risorse del territorio indispensabili per il consolidamento del sistema dell'esecuzione penale esterna).

### **5.2.1 I PROGRAMMI DI TRATTAMENTO PERSONALIZZATI**

Nell'elaborazione del programma di trattamento individualizzato occorre coinvolgere, sia **la rete formale** che quella informale: "sia la rete formale (*servizi specialistici e di base, servizi socio sanitari, di aggregazione, culturali e ricreativi, Sert, comunità terapeutiche, comunità alloggio, dipartimenti di salute mentale, servizi sociali territoriali o degli enti locali, scuole, enti di formazione, agenzie di mediazione culturale e familiare, forze dell'ordine, magistratura, altri UEPE, l'équipe di osservazione e trattamento, centri per l'impiego, centri di recupero*), sia la rete semiformale dei servizi del privato sociale e del volontariato (*associazioni, cooperative sociali*), sia la rete specifica delle opportunità lavorative private (*imprese individuali, società commerciali*). Dal rapporto conclusivo PEA n° 55 del 2004. "Il progetto d'intervento nell'esecuzione delle misure alternative.

*"Le risorse utili per la definizione dell'ipotesi progettuale sono strettamente legate alle caratteristiche della persona, alla realtà di cui è espressione, alle problematiche di cui è portatore, al tipo di reato commesso, all'entità della pena da espiare, nonché alla tipologia della misura alternativa che potrebbe essere concessa"* (Dal rapporto conclusivo PEA n° 55 del 2004. "Il progetto d'intervento nell'esecuzione delle misure alternative).

Gli elementi che strutturano il programma di trattamento, desumibili dall'Ordinamento Penitenziario (si fa riferimento alle prescrizioni previste dall'art. 47 O.P., alla definizione del trattamento di cui agli articoli 13 e 15 OP ed ai corrispondenti articoli del Regolamento), possono essere così individuati:

- a) Contesto abitativo anche in funzione delle esigenze di tutela della vittima);
- b) Libertà e vincoli spazio temporali in relazione alle esigenze personali, ricreative, culturali e socio riabilitative;
- c) Contesto lavorativo (libertà di movimento per esigenze di tipo lavorativo, compatibilità impegni di lavoro con prescrizioni orarie). L'attività lavorativa in costanza di esecuzione di pena può comportare non poche difficoltà. L'inserimento lavorativo- laddove non siano presenti risorse personali - deve essere sostenuto mediante specifiche misure. Occorre in particolare modificare la normativa in materia di agevolazioni a imprese e cooperative che assumono soggetti in esecuzione di pena. E' necessaria inoltre una serie di interventi tesi a rendere stabile il reinserimento dei condannati attraverso forme di avvio al lavoro per quanto possibile stabile.

- d) È indispensabile modificare la normativa a sostegno degli inserimenti lavorativi con previsione di allineamento dei benefit previsti per le imprese e le cooperative che assumono soggetti in Semilibertà e lavoro all'esterno alle altre misure alternative e per ugual periodo (il paradosso è che in caso di ammissione a misura alternativa Imprese e Cooperative perdono i benefit). Se si vuole sostenere l'inserimento lavorativo va abrogata tale norma.
- e) Debbono essere mantenute le linee di finanziamento specifiche per il reinserimento lavorativo per persone detenute/condannate. Le risorse vanno reperite dai fondi europei. Le agenzie debbono essere accreditate e specializzate.
- f) Contesto formativo (anche in funzione dell'ampliamento delle competenze propedeutiche al reinserimento nel mondo del lavoro).
- g) Contesto familiare (con particolare attenzione al rispetto degli obblighi di assistenza familiare, impegni nell'ambito delle relazioni familiari, amicali e affettive; eventuali obblighi di assistenza familiare; impegni, tesi al recupero del ruolo genitoriale anche in relazione alla necessità di favorire una riflessione critica sugli effetti che il reato ha prodotto nell'ambito familiare - tali impegni familiari non debbono assumere il carattere dell'obbligo da rispettare a priori, quanto piuttosto un focus di attenzione di tutto il percorso trattamentale), avvalendosi delle risorse della comunità locale e del terzo settore.
- h) Elaborazione autoriflessiva della condotta antiggiuridica agita e delle conseguenze del reato, attivazione di percorsi di educazione alla legalità (particolare importanti per i giovani adulti), promozione di attività riparativa e/o di volontariato.
- i) Cura di sé e percorsi terapeutici e riabilitativi (con attenzione anche all'ampliamento dell'area delle dipendenze non restringibili a quelle da sostanza). Nell'affidamento in prova in casi particolari il programma terapeutico è elaborato dai servizi per le dipendenze che assicurano la presa in carico e l'effettuazione di controlli e verifiche circa l'andamento. Il monitoraggio relativo al trattamento dei tossicodipendenti in affidamento in prova al servizio sociale, in detenzione domiciliare, o in affidamento in casi particolari ha rilevato la netta prevalenza degli affidamenti ordinari in carico ai servizi pubblici per le dipendenze, solo il 7% risulta in comunità terapeutica; i tossicodipendenti in affidamento ex art. 94 sono in trattamento per il 56% presso i servizi territoriali e per il 43% presso le strutture residenziali accreditate. Infine i tossicodipendenti in detenzione domiciliare sono trattati per il 74,2 % dai servizi ASL e per un quarto dalle Comunità. Più complessa è la presa in carico da parte dei servizi di salute mentale, frequentemente orientati a privilegiare la volontarietà del percorso rispetto alla prescrittività della presa in carico.

### **5.3 LE RISORSE SUL TERRITORIO**

È quanto mai necessario qualificare e riconoscere l'apporto delle strutture comunitarie e di accoglienza, qualificandole come tappa possibile del programma trattamentale e individuare le modalità perché la rete di accoglienza e del terzo settore vengano riconosciute come risorsa.

È auspicabile che ogni in ambito regionale (di concerto Regioni, Istituti Penitenziari e Uepe) si formalizzi la mappa delle risorse (registro delle Associazioni e degli Enti che svolgono attività di accoglienza, recupero e reinserimento).

Come ricordato sempre dalla Racc. Probation la regola 9 attiene la responsabilità dell'intervento "La probation ricade nella responsabilità del servizio pubblico, anche nel caso in cui i servizi sono prestati da altri organismi o da volontari" e ancora "Qualunque sia il numero delle persone che operano con un autore di reato, quest'ultimo rientra sotto la Responsabilità di un determinato membro del personale. Il ruolo di quest'ultimo è valutare, elaborare e coordinare il piano d'esecuzione generale, assicurare i contatti con l'autore di reato e controllare il rispetto del dispositivo. Tale modo di funzionamento è ancor più importante nei casi in cui gli autori di reato sono oggetto di molteplici interventi o allorché più organismi sono coinvolti." (reg. 80) ; ne consegue che la responsabilità nell'esecuzione delle misure e sanzioni di comunità è dell'Uepe, che deve essere supportato dai servizi del territorio (servizi comunali, centri psico-sociali, SERD, dal terzo settore e dal volontariato, ecc.).

Caratteristica importante del programma di trattamento, in relazione anche alla durata della misura, è la flessibilità. La situazione personale, sociale e relazionale del soggetto può modificarsi nel periodo che intercorre tra la stesura dell'indagine sociale e il suo invio al tribunale di sorveglianza e l'inizio effettivo della misura o anche durante lo svolgimento della misura alternativa. Possono intervenire modifiche inerenti il percorso trattamentale del condannato, in riferimento all'attività riparativa individuata, o in relazione a prescrizioni inerenti i suoi movimenti, che richiedono cambiamenti del programma anche in funzione evolutiva, ovvero in caso di situazioni più problematiche può essere utile una ridefinizione degli impegni, anche in senso restrittivo. (cf) r. Reg. 5 Racc. Probation "Nell'eseguire qualunque sanzione o misura, i servizi di probation non devono imporre all'autore di reato pesi o restrizioni dei suoi diritti superiori a quanto è previsto dalla decisione giudiziaria o amministrativa e che deriva, in ogni singolo caso, dalla gravità dell'infrazione o dal rischio di recidiva opportunamente valutato".

#### **5.4 LA SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA**

L'auspicato ampliamento delle misure penali di comunità e la conseguente perdita della dimensione di misura alternativa alla pena detentiva ha trovato una prima risposta con l'introduzione della sospensione del procedimento con messa alla prova, che è possibile qualificare come probation giudiziale, caratterizzata dalla coesistenza di *istanze special preventive e di risocializzazione, mediante l'incentivazione dei comportamenti riparativi indirizzati alla persona offesa dal reato* (in questo senso si era espressa l'on. Ferranti nel discorso di presentazione del primo dl sulla sospensione del procedimento con messa alla prova n.5019 /2012).

L'esperienza del primo anno di applicazione consente alcune valutazioni circa l'impatto della legge; la misura non ha avuto, né poteva avere alcuna incidenza rispetto al sovraffollamento carcerario, tanto più dopo i diversi provvedimenti in materia di custodia cautelare. E' oggettivamente difficile che in costanza di custodia cautelare si possa chiedere la sospensione.

Ha, invece, un impatto significativo in relazione all'intercettazione precoce di comportamenti antiggiuridici (ciò in considerazione dell'età mediamente bassa dei richiedenti).

Il considerevole numero di richieste pervenute danno contezza delle potenzialità della misura e dell'impegno che ha caratterizzato la fase di avvio della legge, conseguentemente emerge anche la necessità di prestare attenzione alle risorse degli Uepe e del territorio. La carenza di risorse e il rischio di non poter rispondere con validi contributi professionali a tutti gli interventi richiesti, interventi che non possono essere ridotti alla sola elaborazione del Programma di trattamento, al lavoro con i singoli imputati, all'indagine socio familiare o alla fase esecutiva, dovendo necessariamente essere prestata attenzione anche alla costruzione e/o consolidamento della rete di strutture ospitanti, alla collaborazione con i Tribunali e con le Camere Penali.

L'attenzione alle risorse è correttamente prevista nella legge e questo è evidente sia dall'art. 141 ter- **Attività dei servizi sociali nei confronti degli adulti ammessi alla prova**- che precisa che " *Le funzioni dei servizi sociali per la messa alla prova, disposta ai sensi dell'articolo 168-bis del codice penale, sono svolte dagli uffici locali di esecuzione penale esterna, nei modi e con i compiti previsti dall'articolo 72 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni*", sia dall'art. 7, *Disposizioni in materia di pianta organica degli Uffici di esecuzione penale esterna del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*, che espressamente prevede che il Ministro della Giustizia riferisca tempestivamente alle Commissioni Parlamentari circa l'adeguamento numerico e professionale della pianta organica degli Uepe in relazione alle esigenze di attuazione della legge.

La relazione predisposta dalla DGEPE (cfr.) richiama le difficoltà operative degli Uepe: "la questione della forte carenza di personale e risorse...è uno dei nodi che occorrerà sciogliere per rendere concretamente applicabile il nuovo istituto", ma nonostante le numerose sollecitazioni ad oggi non si hanno certezze circa le misure che sarà possibile adottare.

È interessante delineare il diverso impianto degli impegni e delle responsabilità che devono caratterizzare la messa alla prova:

- a) comporta la prestazione di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, ovvero azioni e comportamenti spontanei e produttivi di risultati messi in atto dall'imputato. In proposito va detto che ci sono reati che si prestano e reati le cui conseguenze non sono eliminabili, ovvero che non producono conseguenze tangibili o situazioni che possono essere ripristinate.
- b) Prevede, ove possibile, il risarcimento del danno cagionato dal reato (da sottolineare l'ove possibile). E' ovviamente indispensabile conoscere i termini del risarcimento già eseguito, ovvero i termini con i quali si potrebbe risarcire.
- c) durante la misura l'imputato viene affidato al servizio sociale (termine per la verità infelice, mutuato dalla misura alternativa, ovvero da una fase esecutiva della pena), per lo svolgimento di un programma.
- d) il programma può implicare, tra l'altro, attività di volontariato di rilievo sociale.
- e) il programma può implicare l'osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali. È una possibilità collegata ai dati emersi in sede di indagine, ai colloqui fatti con l'imputato; si vuole con ciò sostenere che le prescrizioni e le limitazioni hanno carattere eventuale in relazione al programma di trattamento e che, necessariamente devono essere poste in relazione con la specifica situazione, evitando formule standardizzate.

Nell'attività di volontariato di rilievo sociale e nella definizione di obblighi e prescrizioni il legislatore sceglie di utilizzare una formula aperta: il volontariato di rilievo sociale, l'osservanza ecc. possono essere contemplati, ma anche non esserlo.

- f) l'ammissione alla messa alla prova è, inoltre, subordinata (cfr. art. 168 bis) alla prestazione di lavoro di pubblica utilità, che consiste in una prestazione non retribuita, affidata (il che potrebbe significare che sia l'Uepe ad individuarla) tenendo conto anche delle specifiche professionalità ed attitudini lavorative dell'imputato, di durata non inferiore a dieci giorni, anche non continuativi, in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato. La prestazione è svolta con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dell'imputato e la sua durata giornaliera non può superare le otto ore. In sostanza viene quindi determinato il minimo della prestazione in giorni ed il massimo in ore di ogni singolo giorno.

Questo fa emergere ulteriori profili applicativi in ordine ai quali occorre interrogarsi: il LPU può in concreto essere modulato in misura maggiore o minore in funzione della personale situazione del richiedente, **non è possibile quindi stabilirne a priori la durata.**

## 5.5 I LAVORI DI PUBBLICA UTILITÀ

La connotazione del Lavoro di PU, quale elemento fondamentale del Programma di trattamento, consente di evidenziare le peculiarità che lo differenziano dalle altre forme di LPU, previste dal nostro Ordinamento, ma con differenti caratteristiche (si veda per un'analisi di dettaglio il **prospetto comparativo**)

Nella sospensione con messa alla prova il LPU ha caratteristiche di obbligatorietà: il rifiuto comporta la revoca anticipata (art. 168 quater).

Il Regolamento emanato il 2 luglio 2015 ha chiarito alcuni aspetti controversi emersi nella fase di prima applicazione della norma, e presenta non poche differenze rispetto al Regolamento relativo al lavoro di pubblica utilità per i reati di competenza del Giudice di Pace (2001), pur prevedendo la possibilità di avvalersi - come previsto dall'art. 2 comma 2 - che anche degli **enti convenzionati** per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, circostanza che potrebbe creare confusione.

Sempre nel Regolamento - art. 2 comma 4 - è previsto che *"Nelle convenzioni sono specificate le mansioni cui i soggetti che prestano lavoro di pubblica utilità possono essere adibiti"* il che dovrebbe facilitare la valutazione circa la compatibilità fra esigenze personali ed effettuazione del LPU.

È stata segnalata una certa difficoltà da parte di alcuni Enti che, pur resisi disponibili per specifiche situazioni, non ritengono opportuno convenzionarsi: né il Regolamento, né la legge attestano una obbligatorietà delle convenzioni (*il Ministero della giustizia o, su delega di quest'ultimo, il Presidente del Tribunale, può stipulare con gli enti o le organizzazioni di cui al terzo comma dell'articolo 168-bis del codice penale*).

Il Regolamento prevede che le convenzioni siano sottoscritte fra il Tribunale e l'Ente che potrebbe trovarsi a gestire più tipologie di lavoro di pubblica utilità (es. quelle previste per il Codice della Strada e Messa alla Prova) che, come si è detto, oltre ad essere tipologicamente diverse, comportano esiti diversi in caso di violazioni; è, quindi, fondamentale che l'Ente ospitante comprenda tali differenze anche ai fini di una corretta segnalazione circa eventuali inadempienze.

Gli **oneri assicurativi** sono a carico dell'Ente ospitante e per evitare che sorgano dei problemi, per gli eccessivi costi di tali oneri, è opportuno che l'Ente determini **a priori** il numero delle persone che intende accogliere.

L'art. 4, comma 1, del neo Regolamento, afferma che *"Nelle convenzioni sono regolati gli aspetti organizzativi inerenti gli accertamenti sulla regolarità della prestazione non retribuita effettuati dall'ufficio di esecuzione penale esterna competente per l'esecuzione del provvedimento di sospensione del procedimento con messa alla prova tramite un funzionario incaricato"*. **L'UEPE deve lavorare affinché nella convenzione con l'Ente si strutturi un rapporto di collaborazione attraverso il funzionario incaricato. Nelle relazioni periodiche e conclusive l'UEPE riferisce sulla regolarità del LPU ed in caso di rifiuto da parte della persona riferisce al giudice.**

Nonostante la persona ammessa alla prova sia sotto l'aspetto tecnico in carico all'UEPE, il Regolamento, all'art. 6, comma 3, enuncia che *"nel caso di impedimento a prestare la propria opera, per tutto o parte dell'orario giornaliero stabilito, il soggetto ne dà tempestivo avviso per le vie brevi all'ente ospitante, consegnando successivamente la relativa documentazione giustificativa"*. **Non è specificato chi debba comunicare tale dato all'UEPE, pertanto è importante chiarire questo aspetto (anche con riferimento a quanto previsto dall'art. 4), se del caso richiedendo apposita attestazione agli Enti Ospitanti.**

È necessario però un **lavoro preliminare** con il territorio (l'art. 2 prevede, infatti, che *"Al fine di pervenire alla stipula delle convenzioni l'Uepe competente per territorio può favorire i contatti tra le amministrazioni, gli enti e le organizzazioni e i Tribunali"*), lavoro propedeutico anche alla determinazione del numero delle persone che gli Enti possono ospitare.

Il consistente ricorso alla Messa alla Prova e il già consistente numero di soggetti che svolgono il lavoro di pubblica utilità ad altro titolo ha in alcuni territori determinato delle "liste di attesa" ; gli Enti devono sicuramente dare priorità alla MaP rispetto al Codice della Strada; è auspicabile che l'UEPE ponga in essere interventi di sistema, non vincolati solo alla MaP, sensibilizzando il territorio e lavorando per costruire connessioni con gli altri Servizi. **È necessaria un'attività propedeutica con tutte le Associazioni e gli Enti Locali per far conoscere il significato e l'importanza della MaP, creando modalità comunicative snelle ed adeguate.**

Rispetto al **Programma di Trattamento**, il quarto comma dell'art. 464-bis c.p.p. dispone che lo stesso venga elaborato dall'UEPE ed allegato alla richiesta di sospensione del procedimento. Qualora tale elaborazione immediata non sia possibile (l'alto carico di lavoro degli UEPE infatti non lo consente) dovrà essere presentato all' A.G. un attestato di disponibilità alla predisposizione del programma di trattamento. Sarebbe stato utile prevedere la predisposizione del Pt solo dopo la valutazione di ammissibilità da parte del Giudice (in questo **senso sarebbe stato importante apportare un correttivo alla legge; al momento gli Uepe hanno preso accordi con i Tribunali per predisporre gli interventi solo dopo tale pronunciamento**).

## **5.6 LA GIUSTIZIA RIPARATIVA NELLA SOSPENSIONE CON MESSA ALLA PROVA**

Occorre premettere che essendo previsto uno specifico tavolo sulla Giustizia Riparativa, si è ritenuto utile solo richiamare l'attenzione circa la dimensione che la giustizia riparativa può acquisire e sottolineare alcune incongruenze rispetto al Programma di trattamento, considerato anche quanto risulta dalla Direttiva 2012/29/Ue, ad oggi non recepita.

Una prima questione attiene la definizione della dimensione riparativa (l'impossibilità di connotarla in termini prescrittivi).

La legge 67/2014 prevede impegni specifici che l'imputato assume anche al fine di elidere o di attenuare le conseguenze del reato, considerando a tal fine il risarcimento del danno, le condotte riparatorie e le restituzioni, nonché le prescrizioni attinenti al lavoro di pubblica utilità ovvero all'attività di volontariato di rilievo sociale, le condotte volte a promuovere, ove possibile, la mediazione con la persona offesa.

Come si è detto ad eccezione del LPU (elemento obbligatorio) gli altri impegni hanno natura eventuale; ai sensi dell'art. 141 ter c.p.p. l'Uepe *"trasmette al giudice il programma di trattamento accompagnandolo **con l'indagine socio-familiare e con le considerazioni che lo sostengono***. Nell'indagine e nelle considerazioni, l'ufficio riferisce specificamente sulle possibilità economiche dell'imputato, sulla capacità e sulla possibilità di svolgere attività riparatorie nonché sulla possibilità di svolgimento di attività di mediazione, anche

avvalendosi a tal fine di centri o strutture pubbliche o private presenti sul territorio". Il Programma di trattamento può prevedere- ove possibile - condotte volte a PROMUOVERE la mediazione con la persona offesa; la promozione è quindi un impegno dell'Uepe nel senso della sollecitazione ad azioni che attestino disponibilità a percorsi responsabilizzanti quali la mediazione e la riparazione.

Pur non potendo entrare in livelli di dettaglio (rimessi, come si è detto al Tavolo 13) in relazione allo specifico obiettivo in esame appare opportuno richiamare la citata **Raccomandazione 2010/1**, in materia di probation, laddove sottolinea al punto 3, Principi fondamentali, che *"in tutti i casi in cui i servizi di probation trattano questioni relative alle vittime di reati, essi sono tenuti a rispettare i diritti e i bisogni di queste ultime"*; e al punto 96, Lavoro con le vittime, che *"anche se i servizi di probation non lavorano direttamente con le vittime, i loro interventi devono rispettare i diritti e i bisogni di queste ultime, e mirare a sensibilizzare l'autore di reato al danno arrecato alle vittime, e condurlo ad assumerne la responsabilità"*, ed, infine il **punto 97, Prassi di Giustizia riparativa**, che *"se i servizi di probation sono coinvolti in procedimenti di giustizia riparativa, i diritti e le responsabilità degli autori di reato, delle vittime e della collettività devono essere chiaramente definiti e riconosciuti "[...]."*

Le citazioni attestano la necessità di recepimento delle raccomandazioni e sotto il profilo operativo indicano la necessità di individuare definizioni precise (in modo tale da evitare fenomeni di vittimizzazione secondaria).

## **6.LINEE GUIDA PER LA SORVEGLIANZA ELETTRONICA**

La "sorveglianza elettronica" è una forma di sorveglianza con la quale si controllano la posizione, i movimenti o lo specifico comportamento di persone nell'ambito della giustizia penale e prevede solitamente la collocazione di uno strumento a radiofrequenze o satellitare (cd. braccialetto elettronico) sul corpo della persona che viene controllata a distanza. Esistono sperimentazioni negli Stati Uniti di forme di sorveglianza elettronica che prevedono anche dispositivi sottocutanei di tipo biometrico.

Nei fatti si tratta di una forma di limitazione della libertà per l'intero arco della giornata o per alcune ore che richiede a imputati o detenuti di permanere in un determinato luogo (di solito il domicilio, ma è stato applicato anche all'interno di istituti di pena o in comunità terapeutiche), di non avvicinarsi a un determinato luogo o a una persona o a un gruppo di persone specifiche, oppure di percorrere solamente determinati tragitti e in determinate ore della giornata (di solito da domicilio o istituto di pena a luogo di lavoro). La particolarità di questa forma di limitazione della libertà risiede nel fatto che le prescrizioni vengono assicurate non da forme di contenimento fisico (mura, autoblindati) e neppure dalla presenza di un "guardiano in carne e ossa", ma da un sistema di sorveglianza a radiofrequenza (il sistema centrale riceve segnali di allerta nel momento in cui si violano i confini dello spazio detentivo) o satellitare (il sistema centrale è in grado di monitorare gli spostamenti dell'imputato o condannato) che monitora a distanza il comportamento dell'imputato o detenuto, segnalando al "guardiano in carne e ossa" situazioni anomale.

### **6.1 ESPERIENZE IN CAMPO INTERNAZIONALE**

La sorveglianza elettronica è presente negli Stati Uniti da metà degli anni Ottanta, mentre in Europa il primo Paese ad adottarla è stato il Regno Unito, inizialmente, nel 1989, come condizione per il rilascio su cauzione, e poi nel Criminal Justice Act del 1991 come contenuto autonomo di sentenze che prevedono l'obbligo di non allontanarsi dal luogo di residenza in certe ore della giornata (spesso di notte).

A livello europeo, la sorveglianza elettronica viene solitamente utilizzata con le finalità di:

1. affrontare il sovraffollamento negli istituti di pena, perché in grado di sostituire la pena carceraria, in tutto o in parte;
2. ridurre il ricorso alla carcerazione preventiva;
3. garantire maggiore sicurezza alla collettività per persone che scontano la pena al di fuori degli istituti penitenziari;
4. ridurre gli effetti negativi della carcerazione;
5. ridurre i costi del sistema penitenziario, in quanto comporterebbe una riduzione dei costi di mantenimento del detenuto negli istituti di pena e un miglior impiego del personale adibito ai controlli, e comporterebbe di evitare la costruzione di nuovi istituti di pena;

Va subito detto che la reale efficacia della sorveglianza elettronica con riferimento a queste finalità è ancora incerta: laddove è stata introdotta, non è stata studiata in modo sistematico per verificarne nel concreto l'efficacia rispetto agli obiettivi prefissati e l'impatto dal punto di vista etico (come d'altro canto richiede il punto 40 della Raccomandazione CM/REC(2014) 4 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulla Sorveglianza Elettronica) e la sperimentazione italiana ne è la conferma. Gran parte delle ricerche in questo ambito è stata svolta in quei Paesi, come il Regno Unito, in cui le pratiche di *electronic monitoring*, già affermate da più di un decennio, hanno sollevato un dibattito pubblico molto acceso sul piano del rispetto dei diritti umani e dell'efficacia come metodo di controllo, anche a seguito di casi eclatanti di commissione di reati in presenza di dispositivi di monitoraggio elettronico.

I pochi dati a disposizione suggeriscono di considerarne con molta cautela le ricadute di medio-lungo periodo sulla prevenzione della criminalità/riduzione della recidiva (poco efficace se non inserita in programmi trattamentali più ampi), con qualche interesse l'efficacia del controllo nel periodo di applicazione della misura (soprattutto per alcuni reati) e con grande attenzione l'utilità della misura se attuata per ridurre il sovraffollamento carcerario.

## 6.2 I LIMITI PER L'UTILIZZO DELLA SORVEGLIANZA ELETTRONICA

Date queste premesse, è opportuno fissare alcune coordinate normative per comprenderne i limiti di utilizzo, oltre i quali vengono lesi diritti fondamentali.

Innanzitutto la **Raccomandazione (2010) 1** del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, Regole del Consiglio d'Europa in materia di probation, prevede che la sorveglianza elettronica, quando è messa in atto nell'ambito della probation, va completata da interventi concepiti per condurre alla reintegrazione e non deve essere più invasiva dello strettamente necessario in funzione di ogni singolo caso e tenendo conto della gravità dell'infrazione e dei rischi per la collettività (cfr. punti 57 e 58).

Più di recente, la **Raccomandazione CM/REC(2014) 4** del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulla Sorveglianza Elettronica (adottata dal Comitato dei Ministri il 19 febbraio 2014 nel corso della 1192<sup>o</sup> riunione dei Delegati dei Ministri) ricorda nelle premesse che l'uso della sorveglianza elettronica nell'ambito della giustizia penale può contribuire a ridurre il ricorso alla privazione della libertà (intesa qui nella forma della carcerazione), affermando così la sua utilità ai fini di riduzione del sovraffollamento carcerario.

Inoltre riconosce che le tecnologie per la sorveglianza elettronica devono essere usate in maniera ben regolamentata, con riserva di legge, e proporzionata, al fine di ridurre i potenziali effetti negativi sulla vita privata e familiare della persona destinataria della

prescrizione ed anche di eventuali terze persone coinvolte. Il riferimento in particolare è all'art. 3 della Convenzione europea sui diritti umani che proibisce ogni trattamento inumano e degradante.

La raccomandazione sottolinea anche che l'imposizione di un controllo tecnologico può essere un'utile aggiunta alle modalità sociali e psicologiche esistenti di presa in carico di qualunque imputato o condannato, ribadendo il fatto che di per sé l'uso del braccialetto elettronico ha una funzione esclusiva di controllo. Da ciò consegue anche che laddove venga prescritta, proprio come ogni altra misura limitativa della libertà, va necessariamente accompagnata da un programma trattamentale (cfr. art. 27 della Costituzione). Non vanno dimenticate le prescrizioni sulla governance pubblica dei sistemi di sorveglianza elettronica e sulla necessità di valutare attentamente, anche tramite enti indipendenti, l'impatto di ogni innovazione tecnologica sui diritti delle persone coinvolte.

### 6.3 PROPOSTE DI LINEE GUIDA

Alla luce di queste raccomandazioni, indicate brevemente e a cui si rimanda per una lettura più approfondita, e considerati i principi espressi innanzitutto dalla Costituzione, il Tavolo esprime alcune proposte per fissare limiti e contenuti del ricorso alla sorveglianza elettronica la cui sperimentazione è già attiva in Italia:

1. la sperimentazione e, a maggior ragione, l'introduzione in via ordinaria della sorveglianza elettronica va necessariamente accompagnata da un **piano di monitoraggio interno e di valutazione – da affidare a un ente terzo** – sia dell'efficacia rispetto agli obiettivi dichiarati sia del rispetto dei diritti umani nei casi concreti;
2. la sperimentazione della sorveglianza elettronica va **vincolata a un più ampio programma di progressiva riduzione dell'uso della detenzione carceraria** e, dunque, applicata e valutata innanzitutto in relazione a questa finalità.
3. la sorveglianza elettronica va considerata al pari delle misure detentive di privazione della libertà e dunque **come modalità di esecuzione di una misura cautelare coercitiva (o di sicurezza) di tipo custodiale o di una condanna detentiva**; in nessun caso può essere intesa come misura o sanzione di tipo amministrativo o, comunque, applicabile in assenza di una decisione dell'autorità giudiziaria competente.
4. come avviene nella maggior parte dei Paesi europei (Leonardi, 2013), la sorveglianza elettronica deve **riguardare solo la popolazione adulta**, anche in considerazione dell'effetto stigmatizzante insito nella misura, e la sua applicazione deve avvenire **su base volontaria**, in modo da incentivarne l'utilizzo come sostituto della pena detentiva o della misura cautelare e da limitarne il contenuto afflittivo e i possibili abusi.
5. laddove venga usata come misura cautelare **in sostituzione o in affiancamento della misura cautelare coercitiva custodiale ordinaria** (custodia cautelare in carcere, in luogo di cura o arresti domiciliari), oltre a un'attenta e necessaria verifica della sussistenza dei requisiti necessari per l'applicazione della misura (rischio di fuga, di reiterazione del reato, d'inquinamento delle prove), occorre valutare caso per caso l'impatto del controllo tecnologico sulla vita della persona e della sua famiglia perché non risulti sproporzionato rispetto alle esigenze cautelari ed eccessivamente invasivo: va sempre prevista una valutazione specifica della situazione individuale e socio-familiare;
6. l'applicazione di dispositivi di sorveglianza elettronica **in affiancamento o sostituzione di misure cautelari coercitive o di sicurezza non custodiali**, oltre a quanto previsto al punto precedente, va vincolata a una valutazione specifica della inefficacia

di altre misure e della necessità di utilizzo dei dispositivi elettronici nel caso di specie. Non si può in ogni caso ricorrere alla sorveglianza elettronica in alternativa o sostituzione di misure non custodiali in tutti i casi in cui presenti un contenuto afflittivo (anche in termini di etichettamento) superiore a quello delle altre misure e possa pregiudicare la vita individuale e familiare in misura maggiore rispetto alle altre misure;

7. laddove la sorveglianza elettronica venga applicata in sostituzione o affiancamento alle misure di sicurezza valgono le stesse previsioni del punto 5 e 6.
8. con riferimento all'esecuzione penale esterna e alla probation processuale l'applicazione della sorveglianza elettronica non può mai costituire un aggravamento del contenuto afflittivo di misure alternative alla detenzione o di sanzioni di comunità, in quanto, tra le altre cose, rischierebbe di compromettere quel patto di fiducia che è alla base del percorso di responsabilizzazione, risocializzazione e riparazione previsto dal piano trattamentale o riparativo; la sorveglianza elettronica dunque non va mai prevista come misura sostitutiva o di affiancamento alle misure alternative alla detenzione o alle sanzioni di comunità; solo nel caso della detenzione domiciliare l'adozione di dispositivi di controllo tecnologico può essere prevista solo a seguito di una valutazione specifica dell'impatto del controllo tecnologico sulla vita della persona e della sua famiglia, perché non risulti sproporzionato rispetto alle esigenze cautelari ed eccessivamente invasivo: vanno sempre previste una valutazione specifica della situazione individuale e socio-familiare e la coerenza rispetto al progetto trattamentale, anche nei casi di detenzione domiciliare;
9. Si propone la gestione del sistema di sorveglianza elettronica da parte del Ministero della Giustizia e una valutazione attenta dei costi e dei benefici della misura rispetto ad altre misure di privazione della libertà.

## **DOCUMENTAZIONE**

### **Costituzione**

#### **Raccomandazione R (85) 11 del 28/06/1985 del Consiglio d'Europa**

Consiglio d'Europa - Raccomandazione R (88) 15, sulla protezione dei consumatori.

#### **Raccomandazione R(92) 16 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa**

Risoluzione sulla Cooperazione internazionale tesa alla riduzione del sovraffollamento delle prigioni ed alla promozione di pene alternative dell'Economic and social Council delle Nazioni Unite n. 1998/23 del 28/07/1998

Raccomandazione concernente il sovraffollamento carcerario e l'inflazione della popolazione carceraria del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa - Racc. n. R(99)22 del 30/09/1999

Dec2007\_126\_GAI Giustizia penale

Reg1381\_2013 programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020

#### **Com\_2014\_57\_en mutual recognition**

#### **Raccomandazione 2014 4 sulla Sorveglianza Elettronica**

**Raccomandazione 2014 3** relativa ai delinquenti pericolosi

#### **Decisione quadro 2008 947GAI\_ riconoscimento sanzioni e misure esterne**

Programma di Stoccolma 2010C 115 01

2014 1 responsabilità sociale condivisa

**Direttiva-2012-29** protezione vittime

RACCOMANDAZIONE 2001 Servizio Sociale

**Risoluzione\_europa 2011 2897** diritti dei detenuti

**Raccomandazione 2010 1** Probation

**Racc. 2012 12** Detenuti Stranieri

**Raccomandazione 2012 5** Etica per il personale penitenziario

Raccomandazione R 92 16 Misure Alternative

**SPACE II** (Annual Penal Statistics of the Council Of Europe: community sanctions and measures)

**SPACE I** (Annual Penal Statistics of the Council Of Europe)

**International Centre for Prison Studies** - Official Site

Consultazione di altra documentazione pervenuta direttamente agli Stati Generali e da questi girata al Tavolo 12

Obiettivo 3

### **GIURISPRUDENZA**

**Corte costituzionale, 26 marzo 2015, n. 48** (a proposito dell'incostituzionalità dell'articolo 275 comma 3 c.p.p.)

**Corte eur. Grande Camera, 9 luglio 2013**, Vinter c. Regno Unito (a proposito del diritto a riguadagnare la libertà una volta raggiunto l'obiettivo riabilitativo)

### **LEGISLAZIONE E LAVORI PARLAMENTARI**

**Legge 28 aprile 2014, n. 67**

D.d.l. 2067/2015, approvato dalla Camera dei Deputati il 23 settembre 2015

Progetto di riforma del codice penale (Commissione Grosso – 1998)

Relazione e Progetto di riforma della Commissione mista del C.S.M. per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza, coordinata dal Prof. Glauco Giostra (21 novembre 2012)

Conclusioni Commissione Ministeriale per le questioni penitenziarie, presieduta dal Prof. Mauro Palma (4 novembre 2013)

### **DOTTRINA**

CARCERI: MATERIALI PER LA RIFORMA /Working paper, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 17 giugno 2015

FRANCESCO COZZI, *Le nuove disposizioni penali in materia di circolazione stradale. Commento a d.l. 3 agosto 2007 n. 117*, in *Diritto penale e processo*, 2008, fasc. 2, pp. 150-169

FRANCESCO COZZI, ALESSANDRO TRINCI, *La sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità per i reati di guida in stato di ebbrezza o di intossicazione da sostanze stupefacenti*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 24 febbraio 2012

LINO MONTEVERDE, *Il tribunale della pena e il processo bifasico: realtà e prospettive*, *Diritto penale e processo*, 2001, fasc. 9, 1161-1168

LINO MONTEVERDE, *Il tribunale della pena, processo bifasico e giusto processo*, *Rassegna penit. e criminologica*, 2002, , fasc. 1-2, 153-169

DOMENICO POTETTI, *Il lavoro di pubblica utilità nei commi 9-bis e 8-bis degli artt. 186 e 187 c. strad.*, in *Cassazione penale*, 2012, fasc. 3, pp. 1079-1089

## ATTIVITÀ SVOLTE

Audizione del direttore della Casa di Reclusione di Milano-Bollate dott. Massimo Parisi.

Consultazione dei pareri espressi dai detenuti del Reparto di trattamento avanzato La Nave presso la Casa circondariale San Vittore di Milano e dai **detenuti della Casa di Reclusione di Milano-Opera** sul tema del Tavolo 12.

**Partecipazione del coordinatore al viaggio degli Stati generali in Norvegia** dal 9 al 12 novembre per conoscerne il sistema carcerario.

Vedi anche i rapporti di viaggio:

**REPORT VIAGGIO STUDIO NORVEGIA 9-12 novembre 2015**

**Report visita carceri di Halden ;**

**Report visita carceri di Oslo ;**

**RELAZIONE SULLA VISITA IN NORVEGIA DI UNA DELEGAZIONE DEGLI STATI GENERALI SULL'ESECUZIONE PENALE.**

## PARERI DISSENZIENTI

Autori della **Proposta**: Dr. Giorgio Pieri (Responsabile servizio carcere della "Comunità Papa Giovanni XXIII") e Dr.ssa Lidia de Leonardis (Direttore istituto penitenziario di Bari e Altamura)

La proposta è quella di creare **realità d'accoglienza** da 40/50 posti esterni al carcere, sotto la direzione e responsabilità del direttore del carcere limitrofo con il coinvolgimento della polizia penitenziaria in forma residuale e l'ufficio educatori. Educatori e operatori che gestiscono la realtà, appartengono al mondo del terzo settore, del no profit in collegamento con i servizi territoriali e gli enti di volontariato. Non si tratta di carcere privato, ma di attivare collaborazioni con il privato sociale secondo il principio di sussidiarietà.

Vantaggi della Proposta:

- 1) I costi della gestione di tali realtà sarebbero 1/3 rispetto a quelli del carcere. Per l'amministrazione penitenziaria tali operazioni avverrebbero a costo zero tramite una corretta riallocazione delle risorse.
- 2) L'abbassamento della recidiva altissima.
- 3) Il collegamento con la rete e le risorse del territorio è garantito.

**Motivi per cui la proposta non è stata accettata dal Tavolo 12 : espressione di un carcere diffuso che secondo il Tavolo non è conveniente. Coinvolgimento troppo consistente del privato sociale. La proposta coinvolge aspetti che riguardano il Tavolo, ma anche aspetti pertinenti ad altre competenze. Per quel che riguarda il nostro Tavolo il rischio di esportare il regime carcerario a strutture esterne esiste ed è rilevante, quindi la proposta può essere accolta soltanto nei limiti già elaborati dagli altri componenti del Tavolo.**