



**Commissione Giustizia Senato
Audizione 10 luglio 2024**

**OSSERVAZIONI AL D.L. N. 92 DEL 4 LUGLIO 2024 RECANTE “MISURE URGENTI IN
MATERIA PENITENZIARIA, DI GIUSTIZIA CIVILE E PENALE E DI PERSONALE DEL
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA”**

PREMESSA

I rimedi proposti dal Governo appaiono inadeguati a fronteggiare con la necessaria urgenza ed efficacia il problema, oramai endemico, del sovraffollamento carcerario e con esso la tragica conta dei suicidi, giunta alla cifra di 54 unità in poco più di sei mesi dell'anno in corso.

Non può non rilevarsi, in proposito, il paradosso di una sorta di “urgenza differita” che caratterizza il decreto in esame, le cui disposizioni risultano di fatto tutte posticipate di almeno 6 mesi rispetto alla emanazione del Decreto stesso, così da integrare una pianificazione piuttosto che un intervento avente immediata efficacia del quale si avverte una assoluta necessità.

Se alcune delle soluzioni offerte potrebbero, infatti, produrre effetti positivi nel lungo periodo, allo stato, nessuna di esse è idonea a determinare concrete ricadute in particolare sull'impellente necessità di ridurre il numero dei detenuti, superiore a 61.500 unità a fronte dei 51.241 posti disponibili

E' stato disatteso il Monito rivolto il 13 giugno scorso all'Italia dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con il quale l'istituzione europea constata con grande preoccupazione che le misure adottate dalle autorità non sono riuscite ad arrestare l'allarmante tendenza negativa dei suicidi in carcere, esortando le autorità ad adottare rapidamente misure correttive per rafforzare la capacità di prevenire i suicidi nelle carceri oltre che prevedere il rafforzamento dell'assistenza sanitaria psicologica e psichiatrica nelle carceri.

L'Unione delle Camere Penali Italiane, a fronte della drammatica situazione in cui versano gli istituti penitenziari nel nostro Paese e dell'attuale condizione di degrado, di inumanità e di complessiva illegalità che caratterizza la pena in Italia, intende ulteriormente implementare le già numerose iniziative effettuate sull'intero territorio nazionale e volte persuadere il Governo e la politica tutta sulla necessità di interventi capaci di risolvere efficacemente i problemi evidenziati.

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



OSSERVAZIONI

Art. 1

Assunzione di 1.000 unità del Corpo di Polizia penitenziaria

Si autorizza l'assunzione straordinaria di un contingente massimo di 1000 agenti di Polizia Penitenziaria, spalmate in 500 unità nel 2025 e 500 nel 2026. Il finanziamento viene effettuato attraverso il recupero di risorse sottratte ad altri Ministeri tra i quali quello della salute.

Si tratta all'evidenza di intervento destinato a spiegare i propri effetti nel medio/lungo periodo, andando comunque ad incidere in misura insufficiente sulle endemiche carenze del personale (16% della pianta organica secondo i dati del 2024).

Preoccupa che il recupero delle risorse necessarie a finanziare la misura avvenga attraverso la sottrazione di stanziamenti in favore di altri Ministeri, tra i quali quello della salute: pochi agenti in più e meno cure per i cittadini e per i detenuti. Attraverso tale "travaso" di risorse, saranno destinate ad un aggravamento, le carenze strutturali nella cura e assistenza dei soggetti tossicodipendenti e/o affetti da disagi psichici.

Deve, tuttavia, sottolinearsi come al fine di ridurre i tempi di attuazione degli arruolamenti, l'art. 4 del Decreto preveda una modifica del Decreto Legislativo n. 443/1992 con la riduzione della durata dei corsi di formazione degli agenti di Polizia penitenziaria, con una **pericolosa limitazione della effettiva preparazione tecnica, psicologica e professionale di un personale che, stante la grave situazione emergenziale in corso cui non si è inteso porre rimedio, sarà messo in contatto con problematiche umane di gravosissima e rischiosa gestione.**

Art. 5

Interventi in materia di liberazione anticipata

Si introduce il comma 10-bis all'art. 656 del codice di procedura penale prevedendo che l'ordine di esecuzione contenga anche il computo della liberazione anticipata che sarà concessa nel caso in cui il condannato partecipi all'opera di rieducazione. Si interviene sugli artt. 54 e 69-bis OP modificando il procedimento per la concessione della liberazione anticipata: non sarà più concessa ad istanza del condannato ma dal magistrato di sorveglianza "*In occasione di ogni istanza di accesso alle misure alternative alla detenzione o ad altri benefici analoghi*"; al condannato resta la facoltà di formulare istanza per la concessione della liberazione anticipata a condizione che dimostri -a pena di inammissibilità- di avere uno specifico interesse.

Pur essendo all'apparenza intervento che mira a snellire le procedure per il riconoscimento del beneficio, andando a sgravare nell'intenzione il lavoro dei magistrati di sorveglianza, si tratta di



procedura all'atto pratico farraginoso perché inserisce un nuovo onere di comunicazione tra Tribunale e magistrato di sorveglianza quando è il primo ad essere chiamato a decidere sulla concessione di misura alternativa e necessita del provvedimento del secondo; inoltre, limitando la possibilità di richiedere la liberazione anticipata al semplice maturare del semestre determinerà ritardi nell'accesso al beneficio per coloro che a causa della mancata concessione dovranno proporre reclamo, con ricadute negative anche sul maturare del termine per avanzare istanza di concessione delle misure alternative alla detenzione, i cui procedimenti risulteranno rallentati più di quanto non lo siano all'attualità.

La concessione della misura verrà dunque sottratta alla istanza di parte semestrale e sarà dislocata o nell'ambito della formulazione della istanza di misura alternativa (a volte presentata dopo molti anni di detenzione) ovvero alla fine del percorso detentivo in prossimità del fine pena. In entrambi i casi esponendo il condannato al rischio di traumatici rigetti. Deve inoltre considerarsi che il termine di 90 giorni prima del fine pena (virtuale) previsto per la valutazione delle liberazioni anticipate appare troppo esiguo potendo accadere che (in mancanza di una istruttoria solerte e di una tempestiva decisione) il detenuto sconti più pena di quella prevista dall'ordine di esecuzione.

Viene complessivamente operata una "burocrazizzazione" della misura che allontana il detenuto dal rapporto dialogico con la magistratura di sorveglianza e sposta in avanti il controllo delle condotte escludendo un monitoraggio progressivo delle sue risposte trattamentali. Si veda in proposito la motivazione eloquente della Corte costituzionale in materia di Liberazione anticipata (Sent. Corte cost. n. 276/1990) la quale chiarisce in materia la virtuosità di una valutazione periodica del comportamento adesivo del condannato proprio a fini trattamentali.

Non è stata peraltro inserita alcuna norma transitoria volta a regolare le sorti di ordini di esecuzione già emessi ed istanze già pendenti davanti ai Tribunali: non è dato sapere se gli ordini già emessi saranno integrati dal calcolo delle possibili liberazioni anticipate e se le istanze pendenti dovranno essere dichiarate inammissibili, ed a quali condizioni (salva applicazione della sent. n. 32/2020 Corte cost.).

Art. 6

Interventi in materia di corrispondenza telefonica dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario

Si prevede l'aumento dei colloqui telefonici settimanali e mensili allineando la disciplina -anche per i soggetti con famiglia- a quella dei colloqui in presenza.



Anche in questo caso si tratta di norma che troverà attuazione nel medio/lungo periodo (sarà necessaria l'emanazione di un regolamento, anche in questo caso, nel termine di 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto) e che per la cui corretta e piena applicazione, peraltro circoscritta solo a quanti hanno effettiva possibilità di accedere a colloqui con familiari, aggiungerà ulteriore carico di lavoro alla Polizia Penitenziaria che materialmente assicura il servizio.

Si tratta di un incremento modestissimo che non tiene conto del fatto che molti detenuti scontano la condanna in carceri distanti dal luogo di residenza dei familiari o dei congiunti, così che le comunicazioni telefoniche costituiscono l'unico contatto affettivo e l'unico sostegno morale del ristretto. Nessuna indicazione viene fornita in ordine ad ulteriori strumenti tecnologici già utilizzati in periodo pandemico, che avrebbero potuto essere previsti dal decreto, quali le videochiamate.

Art. 7

Modifiche all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante disciplina del regime detentivo differenziato

Si introduce al comma 2-quater dell'art. 41-bis OP la lett. f-bis che esclude per i ristretti sottoposti al regime differenziato la possibilità di accedere a programmi di giustizia riparativa.

È questa una norma totalmente eccentrica rispetto alla dichiarata volontà del governo di *“umanizzare la pena”* attraverso l'emanazione del decreto in commento e stonata rispetto al sistema che, dalla riforma Cartabia in poi si è inteso costruire.

Invero, a fronte dell'incremento delle possibilità di accesso alla giustizia riparativa, previste per ogni stato e grado del procedimento pendente avanti a qualsiasi autorità giudiziaria (ad esclusione del Giudice di Pace in quanto destinatario di una autonoma regolamentazione), negarne l'accesso ai detenuti al 41-bis genera una macroscopica lesione del principio di uguaglianza per la quale non vi è dubbio che sarà chiamata a pronunciarsi quanto prima la Corte Costituzionale.

Una tale iniziativa può avere solo due letture:

la prima si traduce in un evidente tradimento degli obiettivi della giustizia riparativa: *“la risocializzazione”*, *“la restituzione di quanto è stato sottratto alla società”*, *“la ricucitura dello strappo sociale”* sono scopi perseguibili anche e soprattutto nei procedimenti per i reati più gravi quali quelli ascritti a chi è detenuto in regime di 41-bis come dimostra il fatto che l'istituto ha trovato le prime applicazioni in Sudafrica post-Apartheid.



La seconda è quella ancora più pericolosa e potrebbe svelare un inganno: la giustizia riparativa non sarebbe stata potenziata per la fiducia risposta in un “nuovo paradigma giustizia”, ma al fine si trovare un ulteriore sistema (uno tra i tanti) idoneo a invitare l’interessato a percorrere strade alternative al giudizio. Se così fosse, la scelta di escludere i ristretti in regime di 41-bis sarebbe coerente perché, ammettendo anche questi soggetti, si centrerebbe soltanto l’obiettivo filosofico/etico/sociale senza restituire nulla all’ordinamento in termini di guadagno di tempi, di denari e di energie.

Sembrano, nella fattispecie, difettare i requisiti della straordinaria necessità e dell’urgenza.

Art. 8

Disposizioni in materia di strutture residenziali per l’accoglienza e il reinserimento sociale dei detenuti

Si istituisce “*presso il Ministero della giustizia un elenco delle strutture residenziali idonee all’accoglienza e al reinserimento sociale*” che vengono considerate anche luogo di privata dimora e perciò utilizzabili anche in sede cautelare.

Si ripropone il problema relativo all’attuazione della norma, sia sotto il profilo temporale che pratico. Anzitutto le modalità di formazione di tale elenco è rimandata all’adozione di un decreto del Ministro della giustizia nel solito termine di 6 mesi dall’entrata in vigore del decreto (vd. art. 6).

Inoltre, non essendo in alcun modo modificata la disciplina per l’accesso alle misure alternative alla detenzione né i criteri di scelta delle misure cautelari che sono gli unici ambiti che permetterebbero l’intervento sui procedimenti che interessano soggetti affetti da tossicodipendenza o disagi psichici, non vi sarà alcun effetto di decompressione sull’affollamento carcerario né nel breve né nel lungo periodo.

Deve in proposito anche annotarsi la involuzione del sistema verso un affidamento di natura privatistica della esecuzione penale ed una susseguente consegna del condannato ad una serie di strutture esterne che dovrebbero essere necessariamente dotate di personale altamente specializzato, in quanto destinato al trattamento di soggetti che, per non aver potuto fruire di misure alternative, evidentemente sono gravati da particolari forme di disagio e di emarginazione.

Art. 9

Modifiche al codice penale (inserimento art. 314 bis c.p.)

Si tratta di una sorta di resurrezione del vecchio “*peculato per distrazione*” dell’art. 314 c.p. oggetto di feroci critiche di dottrina e giurisprudenza in merito alla scarsa tassatività della fattispecie. Una “resurrezione” che porta con sé locuzioni mutuata dall’abuso d’ufficio che paiono scelte per tacitare coloro che hanno mosso critiche sulla sua abrogazione e con il quale converge per parametri di tipicità



della condotta, dolo intenzionale ed evento(i). C'è già, in dottrina, chi lo ha definito “*abuso d'ufficio soft*” e ha ipotizzato la sua adozione solo per accontentare l'Europa e l'ansia di implementazione delle incriminazioni dei reati contro la PA.

Al di là della evidente assenza delle ragioni di straordinaria necessità e dell'urgenza pare che, la fretta nell'emanazione, non abbia dato il tempo di riflettere sulle possibili conseguenze della sua introduzione. Premesso che la norma prevede ipotesi che, lungi dal poter rimanere impunte, la giurisprudenza puntualmente sussunse nell'alveo dell'art. 314 (con la sola esclusione dell'utilizzo indebito del bene, punita ex art. 323 c.p.), il trattamento sanzionatorio previsto è assai più favorevole di quello imposto dall'art 314 (più favorevole perfino della comune appropriazione indebita): è inevitabile, anche senza chiamare il principio di uguaglianza e la Corte Costituzionale, che possa schiudersi la possibilità che si debbano rimettere in discussione le sentenze passate in giudicato relative a condotte distrattive (punte ai sensi dell'art. 314 c.p. con le relative pene) che non possiedono gli elementi costitutivi del nuovo delitto.

L'introduzione di questa norma mal si concilia con “quello che resta” di un *sistema* penale e conferma che la “fabbrica dei reati” è sempre in esercizio con un'attività normativa, effervescente ma del tutto priva di razionalità e sistematicità. Ci si riporta integralmente alle osservazioni svolte da UCPI quando si è trattato di riferire in tema di abrogazione dell'abuso di ufficio: ferme restando alcune norme incriminatrici necessarie, per alcune ipotesi di abuso d'ufficio o peculato per distrazione, si può ricorrere a strumenti addirittura più efficienti della sanzione penale: un efficace sistema disciplinare per funzionari e amministratori infedeli e una tempestiva giustizia amministrativa garantirebbero cittadino e Pubblica amministrazione in modo rapido e diretto.

Non ci stancheremo mai di ripetere, contro l'espandersi deleterio del panpenalismo, che lo strumento penale non è lo strumento idoneo a risolvere ogni problema.

Art. 10

Modifiche al codice di procedura penale per l'efficienza del procedimento penale e la semplificazione in tema di misure alternative

Si modifica l'art. 678 del codice di procedura penale razionalizzando il procedimento per la concessione delle misure alternative per pene inferiori ad anni uno e mesi sei di reclusione.

In particolare, ed apprezzabilmente, si elimina la fase dell'applicazione provvisoria rilevando ai fini della revoca solo l'eventuale opposizione di una delle parti sulla quale deciderà il tribunale di sorveglianza.



Si tratta di un positivo snellimento della procedura che, però, non avrà alcun tipo di riflesso sul problema del sovraffollamento carcerario.

Del tutto pretermesso è l'annoso problema dei cd "liberi sospesi", che come ha ribadito la Corte Costituzionale nella recente sentenza n. 847/24, ha raggiunto l'impressionante numero di 90.000 unità.

Roma, 10 luglio 2024

La Giunta