



ANTIGONE

Commento al decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 recante “Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia”

INTRODUZIONE

Al 30 giugno 2024 erano 61.480 le persone detenute nelle carceri italiane, per un numero di posti ufficiali pari a 51.234. Sappiamo bene che il numero di posti effettivamente disponibili, al netto di quelli inutilizzabili in quanto necessitanti interventi di ristrutturazione, è sensibilmente inferiore e porta il tasso di affollamento sul territorio nazionale circa al 135%. Vista la disomogenea distribuzione, nelle grandi case circondariali metropolitane capita di trovare un sovraffollamento di molto superiore (come a Brescia, dove si supera il 210%, o a Regina Coeli a Roma, che ha raggiunto il 180%). Dall'inizio dell'anno 53 persone si sono tolte la vita in carcere, sia agli inizi della esperienza detentiva che in prossimità della fine della pena, sia giovani che anziani, sia italiani che stranieri.

In questo contesto, la decisione di individuare una necessità e un'urgenza nell'intervento sulle carceri può sembrare decisamente appropriata. Ma, leggendo le norme del decreto legge n. 92 del 4 luglio 2024, ci si chiede come interventi che si rivelano minimali oppure dai lunghi tempi di applicazione possano essere minimamente risolutivi. E infatti non lo sono e non lo saranno. Il Governo ha voluto mostrare un attivismo in un tema che è ormai riconosciuto, perfino dal Presidente della Repubblica, quale drammaticamente necessario di intervento urgente. Tuttavia non ha previsto misure realmente efficaci per deflazionare il sistema e rendere la vita interna meno afflittiva.

Mentre con una mano interviene con provvedimenti volti a suo dire a far decrescere i numeri della popolazione detenuta e a umanizzare la vita carceraria, con l'altra presenta un disegno di legge (n. 1660, attualmente in discussione alla Camera dei deputati) che, qualora approvato dal Parlamento, moltiplicherà le presenze in carcere e sottrarrà ogni tipo di garanzia democratica alle persone detenute.

Sarebbero necessari provvedimenti, di ben altro spessore, che incidano nell'immediatezza sui numeri generali della detenzione e la qualità della vita nelle carceri italiane, sia a garanzia della vita e dell'integrità psico-fisica delle persone recluse, che dello staff carcerario.

Tra questi provvedimenti, che possono essere recuperati nella fase emendativa, segnaliamo:

Associazione ANTIGONE Onlus - Via Monti di Pietralata 16, 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 - Fax +39.06.62275849 - Email: segreteria@antigone.it - www.antigone.it

SOSTIENI ANTIGONE CON IL 5x1000! - CF 97 11 78 40 583



ANTIGONE

- la riduzione degli ingressi attraverso modifiche in chiave meno punitiva alla legge sulle droghe;
- la previsione di una causa di differimento della pena nella ipotesi in cui in carcere manchi lo spazio vitale e non ci sia la possibilità di assicurare il numero di metri quadri minimi per detenuto previsto negli standard europei;
- l'aumento significativo e a regime dei giorni di liberazione anticipata per ogni semestre di pena scontata;
- l'allargamento delle opportunità di accesso alle misure alternative e di comunità;
- la possibilità di far trascorrere la notte ai semiliberi fuori dal carcere.

Per ciò che riguarda invece la vita negli istituti di pena, segnaliamo le seguenti proposte:

- la concessione di telefonate quotidiane per gran parte della popolazione reclusa nonché l'estensione ad almeno 30 minuti della durata della telefonata;
- il pieno, immediato e incondizionato riconoscimento del diritto all'affettività, così come sancito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.10 del 2024;
- il ritorno dal sistema a celle aperte durante il giorno per almeno 8 ore;
- il cambiamento delle norme disciplinari, riducendo le infrazioni e bandendo l'isolamento, pratica dolorosa che porta spesso a scelte suicide;
- la modernizzazione della vita penitenziaria attraverso la possibilità di collegarsi alla rete;
- l'assunzione di almeno altri cento direttori nonché di almeno mille operatori sociali nonché di interpreti, traduttori e mediatori culturali e linguistici;
- la previsione di meccanismi di gratificazione professionale e mobilità per il personale di Polizia Penitenziaria, investito di un lavoro ad alto rischio di burn-out;
- l'incentivazione della presenza del volontariato nelle carceri;
- l'esplicitazione del divieto di ogni mobilità dei detenuti che stanno completando un ciclo di studi;
- l'abrogazione delle norme presenti nel cosiddetto di Caivano (in materia di custodia cautelare, trasferimento nel circuito degli adulti e aggravamenti) che hanno prodotto il sovraffollamento negli IPM;
- la moltiplicazione di psichiatri, etno-psichiatri e medici.

Il sistema va deflazionato e umanizzato allo stesso tempo, altrimenti cresceranno tensioni, morti, eventi critici.

CAPO I - DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PERSONALE

Associazione ANTIGONE Onlus - Via Monti di Pietralata 16, 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 - Fax +39.06.62275849 - Email: segreteria@antigone.it - www.antigone.it

SOSTIENI ANTIGONE CON IL 5x1000! - CF 97 11 78 40 583



ANTIGONE

Ogni intervento volto a potenziare l'organico di coloro che operano in carcere è sempre da accogliersi con favore. Il carcere ha bisogno di attenzioni e professionalità. Non si può tuttavia non notare come l'intervento governativo si concentri, e neanche in forma esaustiva, su una categoria di lavoratori, quella appartenente al Corpo della Polizia Penitenziaria, mentre trascura quasi del tutto le altre, in particolare quelle dedicate ai percorsi di inclusione e reintegrazione sociale o di sostegno socio-sanitario.

Nelle carceri italiane attualmente opera in media un educatore ogni 65 detenuti, un rapporto che arriva in alcuni casi a vedere un singolo educatore prendere in carico quasi 200 persone, con evidenti ricadute sulla capacità di creare percorsi individualizzati di reinserimento sociale o di intercettare quella disperazione che troppo spesso conduce a gesti estremi.

Inoltre, la scelta di ridurre i momenti formativi dei poliziotti da inserire in carcere non sembra lungimirante, vista la complessità del ruolo da svolgersi e la necessità di valorizzarla anche sul piano del riconoscimento sociale.

CAPO II - MISURE IN MATERIA PENITENZIARIA, DI DIRITTO PENALE E PER L'EFFICIENZA DEL PROCEDIMENTO PENALE

Art. 5 - "Interventi in materia di liberazione anticipata"

Si è scelto qui di incidere esclusivamente sugli aspetti procedurali di accesso al beneficio, senza aumentare i giorni di liberazione anticipata concedibili, come fu invece fatto con indubitabile successo deflattivo all'indomani della condanna della Corte di Strasburgo del 2013 nella sentenza Torreggiani. Nel presente decreto si ravvisa invece un intervento di minimo impatto rispetto alla vita detentiva così come, nella prospettiva di deflazionare il carico degli Uffici e dei Tribunali di Sorveglianza. Si tratta di una riforma che nel breve e medio termine lascia inalterati i numeri del sovraffollamento.

Analisi dettagliata delle nuove norme:

L'intervento sembra orientarsi nel senso di semplificare la concessione della liberazione anticipata e di deflazionare il carico di cui sono gravati Uffici e Tribunali di Sorveglianza. A tal proposito, è prevista (art. 5, c. 1, del Decreto) una modifica dell'art. 656 c.p.p. (recante "esecuzione delle pene detentive"), in virtù della quale già nell'ordine di esecuzione deve essere indicata la pena da espiare computando i giorni di concessione della liberazione anticipata, contestualmente alla pena comminata senza il computo dei giorni medesimi. È previsto che le detrazioni non verranno prese in considerazione laddove si ravvisi un comportamento del soggetto che non abbia dato adesione al percorso trattamentale, sulla base dei presupposti di cui all'art. 54 o.p. Di conseguenza, si assume, modificando l'art. 54

Associazione ANTIGONE Onlus - Via Monti di Pietralata 16, 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 - Fax +39.06.62275849 - Email: segreteria@antigone.it - www.antigone.it

SOSTIENI ANTIGONE CON IL 5x1000! - CF 97 11 78 40 583



ANTIGONE

o.p. esclusivamente solo sotto tale profilo (art. 5, comma 2 del Decreto), che all'interessato perverrà una comunicazione nel caso in cui vi sia la mancata concessione o la revoca del beneficio (ove precedentemente la comunicazione nei confronti del richiedente riguardava la concessione del beneficio).

Si provvede poi a modificare e sostituire l'art. 69-bis o.p. (art. 5, comma 3, del Decreto). E' previsto anzitutto che in occasione di una eventuale istanza con la quale la persona detenuta richieda l'accesso a misure alternative o benefici, il Magistrato di Sorveglianza debba attivarsi d'ufficio. A tal fine, nel caso in cui la concessione della liberazione anticipata risulti decisiva, valuterà se effettivamente sussistano i presupposti per la relativa concessione.

Si prevede un termine a decorrere dal quale si può procedere a depositare istanza per l'accesso alle misure/benefici: novanta giorni antecedenti la maturazione dei presupposti di accesso alla misura o al beneficio per cui si procede, tenuto conto nel calcolo di tale termine delle detrazioni legate alla liberazione anticipata. Si evince, pertanto, che precedentemente a tale termine non sia possibile depositare alcuna istanza.

In ogni caso, quindi a prescindere dalla richiesta di accesso a misure alternative o benefici, è poi previsto che il Magistrato - almeno 90 giorni prima del termine previsto per la conclusione della pena - debba provvedere ad effettuare, d'ufficio, una valutazione relativa ai semestri di pena scontati per verificare la effettiva sussistenza dei presupposti per la concessione della liberazione anticipata.

Vi è poi una sorta di formula di chiusura per cui, in tutti gli altri casi nei quali vi sia interesse a depositare istanza di liberazione anticipata, il soggetto possa procedere purché sussista un interesse in tal senso, che deve essere esplicitato nell'istanza medesima.

Viene, infine, esplicitata la competenza in prima istanza del Magistrato di Sorveglianza anche nell'ipotesi in cui il procedimento per l'accesso a benefici o misure alternative nel quale viene in rilievo la concessione della liberazione sia di competenza del Tribunale di Sorveglianza.

Al netto di tali modifiche emerge, in primo luogo, come non si possa parlare di una vera e propria concessione in via preventiva del beneficio della liberazione anticipata, gravando comunque sulla Magistratura l'onere di effettuare le verifiche di sussistenza dei requisiti in occasione di istanze provenienti dagli interessati o, comunque, in prossimità del termine di espiazione della pena. Non si ravvisano profili di sostanziale differenza rispetto alla disciplina antecedente, se non appunto nel rinviare ad un momento successivo la verifica del rispetto dei requisiti della concessione del beneficio. Addirittura, per gli aspetti evidenziati, potrebbe emergere una forma di incertezza in relazione alla effettiva durata della pena per l'interessato. La persona detenuta, infatti, potrebbe - in ipotesi - vedersi notificato un provvedimento di mancata concessione del beneficio in connessione a determinati semestri di pena già scontati in un momento tanto delicato quale è quello prossimo all'uscita dal carcere. Incertezza che andrebbe vitata

Ulteriori profili di perplessità attengono all'effettivo sgravio rispetto al carico da cui risultano oppressi gli Uffici e i Tribunali di Sorveglianza. Difatti, al netto della circostanza che in applicazione della nuova normativa si ridurrebbero le istanze periodiche con le quali le persone detenute richiedono la concessione dei semestri di pena scontati, resta da comprendere se il procedimento di verifica sulla sussistenza dei presupposti per la concessione della liberazione anticipata debba essere iscritto come procedimento separato o



ANTIGONE

accedere al procedimento con il quale viene richiesto l'accesso alla misura alternativa o al beneficio. Mentre nel caso in cui il procedimento sia incardinato presso il Tribunale di Sorveglianza è esplicitata la necessità che si pronunci il Magistrato di Sorveglianza, cui consegue comunque una duplicazione di procedimenti pendenti, meno chiaro è tale aspetto ove la procedura sia incardinata presso l'Ufficio di Sorveglianza.

Altresì poco chiaro è il meccanismo attraverso il quale dovrebbero essere conservati tutti gli elementi di valutazione che riguardano il percorso intrapreso dalla singola persona: se presso le procure, gli Uffici di Sorveglianza o direttamente presso gli istituti penitenziari. Essendo stato eliminato il riferimento al parere rilasciato dal PM, avrebbe ben poco senso ritenere che sia proprio questo l'ufficio presso il quale conservare la documentazione. Ciò anche in considerazione del comma di chiusura della norma di modifica che prevede l'istituzione di un sistema informatico di conservazione dei fascicoli, che non individua l'ufficio presso il quale debba essere istituito e le modalità di trasmissione.

Ancora, perplessità emergono rispetto al termine di 90 giorni antecedente il termine dell'esecuzione della pena entro il quale la magistratura dovrebbe rilasciare la propria valutazione attinente l'effettiva sussistenza dei presupposti di cui all'art. 54 o.p. In tal senso, resta dubbio cosa accada nell'ipotesi in cui - per vari motivi che di certo non si auspicano ma che non ci si può esimere dal prendere in considerazione - il provvedimento del Magistrato non pervenga nel termine richiesto o, addirittura, travalichi il fine pena previsto per l'interessato. Sarebbe davvero inverosimile immaginare che si configurino ipotesi di contrasto rispetto ai principi di certezza della pena.

Altresì, se la valutazione deve pervenire entro il termine di 90 giorni antecedenti, è poco chiaro cosa accada ai tre mesi che seguono, se e in che modo debbano essere oggetto di valutazione o se vengano esclusi anche laddove funzionali ai fini della maturazione di un ulteriore semestre.

Meglio sarebbe rendere più incisivo l'automatismo nella concessione anticipata della misura, trovando procedure rapide di intervento della magistratura di sorveglianza solo nelle ipotesi residuali relative a semestri specifici. Ad esempio prevedere che la revoca del periodo concesso preliminarmente, al momento dell'ordine di carcerazione, debba essere valutata e disposta nei tre mesi successivi alla fine del semestre di riferimento. In questo modo si recuperano certezza e effetto deflattivo.

Art. 6. - Interventi in materia di corrispondenza telefonica dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario

“Una telefonata allunga la vita” era il titolo della campagna lanciata da Antigone, richiamando il noto spot televisivo, per incrementare la possibilità di contatto tra le persone detenute e i propri cari. L'isolamento dal mondo esterno e la lontananza dagli affetti è quanto di più inutilmente doloroso si possa configurare durante il periodo di detenzione. In un momento di disperazione, l'ascolto di una persona vicina può scongiurare un gesto dalle conseguenze perpetue.

Associazione ANTIGONE Onlus - Via Monti di Pietralata 16, 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 - Fax +39.06.62275849 - Email: segreteria@antigone.it - www.antigone.it

SOSTIENI ANTIGONE CON IL 5x1000! - CF 97 11 78 40 583



ANTIGONE

Di fronte alla pandemia, che aveva bruscamente interrotto la possibilità dei colloqui in presenza, si erano introdotte modalità straordinarie di comunicazione telefonica quotidiana. Non si capisce il senso di essere tornati indietro rispetto a quella previsione. Se il momento di urgenza era servito a dimostrare la fattibilità organizzativa delle telefonate quotidiane, perché rinunciarvi quando l'urgenza viene meno se non per un'interpretazione meramente afflittiva della vita penitenziaria?

Oggi si vuole incidere sul tema aumentando da quattro a sei le telefonate mensili di dieci minuti a disposizione del detenuto. L'intento è da accogliere positivamente ma la concessione, oltre che insufficiente, appare non realmente produttiva di cambiamenti. Già con la normativa pre-esistente si configurava la medesima possibilità. E, di nuovo, la norma novellata presenta profili di scarsa chiarezza.

Inoltre, in questa parte, sempre allo scopo di favorire i rapporti personali e affettivi, va data piena, incondizionata e immediata applicazione alla sentenza n.10 del 2024 in materia di sessualità e affettività.

Analisi dettagliata delle nuove norme:

In questo caso la modifica prevede l'ampliamento del numero dei colloqui telefonici concessi alle persone detenute da 4 a 6 attraverso un richiamo alla disciplina contenuta nell'art. 37 del DPR 230/2000 (avente ad oggetto i colloqui) e inserendo tale richiamo anche nell'art. 61 del medesimo decreto, imputando tale ampliamento a finalità di tipo trattamentale.

Sono diversi i rilievi connotati da particolare problematicità che investono tale norma di modifica, specialmente sotto il profilo della sostanziale insufficienza della medesima. Il richiamo all'art. 37, volto ad ottenere il formale ampliamento del numero dei colloqui, si configura - appunto - come una mera formalizzazione di una prassi oramai pressoché consolidata come conseguenza della normativa emanata durante l'emergenza Covid. Già in tale periodo, infatti, al fine di sopperire alla mancanza dei colloqui in presenza, si era fornita un'importante accelerazione al tema dell'ampliamento dei colloqui telefonici, supportando il tutto con l'accesso anche a videochiamate. In tal senso, si era altresì previsto, attraverso diverse circolari, l'ampliamento del numero di telefonate concesse, finanche riconoscendo alle Direzioni la facoltà di concedere un colloquio telefonico al giorno in presenza di particolari necessità. Occorre inoltre considerare come, nonostante al cessare dell'emergenza sanitaria sia stato previsto un ritorno alla normativa precedente, sia rimasto comunque un margine di discrezionalità, in favore della Direzione, nell'autorizzare l'accesso a colloqui telefonici anche in misura superiore rispetto alla telefonata settimanale. In tal senso, da accogliere positivamente la circolare del DAP del 26 settembre 2022 che sottolinea l'importanza di tale discrezionalità nell'ottica trattamentale e, in maniera più ampia, di benessere psico-fisico della persona detenuta.

L'intervento di modifica contenuto nel Decreto Legge in discussione si configura, pertanto, come un provvedimento che sicuramente si muove nell'interesse della persona detenuta ma

Associazione ANTIGONE Onlus - Via Monti di Pietralata 16, 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 - Fax +39.06.62275849 - Email: segreteria@antigone.it - www.antigone.it

SOSTIENI ANTIGONE CON IL 5x1000! - CF 97 11 78 40 583



ANTIGONE

che, al contempo, non consente di evidenziare passi in avanti di importanza realmente significativa.

Non bisogna poi dimenticare che il DL 92/2024 non introduce direttamente la modifica normativa ma, all'art. 6 c. 1, attribuisce il compito ad un regolamento governativo da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del Decreto.

Un ulteriore aspetto, infine, fa sorgere delle perplessità in ragione della scarsa chiarezza della normativa. Non si comprende, invero, se il richiamo all'art. 37 debba essere inteso in modo generalizzato ovvero limitato al numero dei colloqui concessi. Se si dovesse optare per un'interpretazione estensiva, nulla vieta di considerare l'ipotesi di spingere verso un incremento, oltre che meramente quantitativo, altresì di durata delle telefonate medesime. Dieci minuti sono del tutto insufficienti. Nel caso di una conversazione con una persona cara non bastano per entrare in contatto affettivo. Sarebbe auspicabile un intervento ampliativo anche in questo senso che sicuramente consentirebbe di ritenere maggiormente efficace l'intervento modificativo.

Art. 7 - Modifiche all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante disciplina del regime detentivo differenziato

Tale norma intende escludere i detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis dall'accesso a programmi di giustizia riparativa, che viene aggiunto all'elenco delle limitazioni che li riguardano (tra le quali permane il divieto di cottura dei cibi, pur censurato dalla Consulta nel 2018, che il decreto non ha colto l'occasione per eliminare). In linea con i pronunciamenti della Corte Costituzionale, secondo i quali le limitazioni imposte dal regime sono legittime solo quando non si traducano in afflizioni slegate dalla concreta necessità di garantire la sicurezza, la preclusione assoluta dell'accesso alla giustizia riparativa per come oggi configurato nell'ordinamento italiano, che escluda completamente la valutazione sul singolo caso come ogni tensione rieducativa all'interno della pena dovrebbe fare, appare di dubbia legittimità.

Art. 8 - Disposizioni in materia di strutture residenziali per l'accoglienza e il reinserimento sociale dei detenuti

È da accogliersi con favore la previsione di fondi volti a sostenere luoghi di accoglienza per persone detenute che potrebbero usufruire di misure penali di comunità alle quali viene loro oggi negato l'accesso per il solo fatto di non avere un idoneo domicilio. È inaccettabile ogni forma di selettività del sistema di esecuzione penale che sia basata sulla disegualianza economica, tema che la norma in questione vuole affrontare.

Si ravvisano comunque alcune possibili criticità, sulle quali ci preme accendere l'attenzione. Al di là della circostanza che l'urgenza della decretazione appare

Associazione ANTIGONE Onlus - Via Monti di Pietralata 16, 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 - Fax +39.06.62275849 - Email: segreteria@antigone.it - www.antigone.it

SOSTIENI ANTIGONE CON IL 5x1000! - CF 97 11 78 40 583



ANTIGONE

parzialmente inficiata dalle tempistiche di adozione dell'elenco delle strutture residenziali di accoglienza, tre sono i punti sui quali vogliamo riflettere:

1. È fondamentale che le strutture residenziali private accreditate dal Ministero della Giustizia permangano sempre, anche in futuro, nel contesto delle misure penali di comunità. Anche a prescindere dal decreto-legge in oggetto, esistono da sempre sul territorio italiano esperienze di accoglienza del privato sociale rivolte a persone in detenzione domiciliare o in altre misure alternative prive di domicilio idoneo. Il fatto di prevedere fondi specifici e un apposito albo che formalizzi tali esperienze ha, da un lato, senz'altro il pregio di rafforzare il sistema delle comunità di accoglienza, di strutturare maggiormente il loro ruolo, di renderle più facilmente accessibile alla considerazione della magistratura di sorveglianza. Dall'altro lato, tuttavia, non deve mai essere la strada verso pericolose ipotesi di privatizzazione della pena, qualora un domani si decidesse di intervenire legislativamente in maniera da permettere l'accesso alle strutture residenziali anche durante l'esecuzione della pena detentiva (ad esempio per il residuo finale di questa o per particolari categorie di detenuti, come prima della definizione del testo del presente decreto era stato ventilato sugli organi di stampa). La privazione della libertà deve sempre restare nelle mani dello Stato, come l'esperienza statunitense - dove all'esplosione dei numeri del penitenziario non è estranea la volontà del privato di accaparrarsi le rette per l'allocatione dei detenuti - ci ha insegnato. Bisognerà quindi monitorare che non vi siano in futuro cedimenti in tale senso.

2. Alle strutture di accoglienza si chiede oggi di non limitarsi a ospitare le persone che possono accedervi ma di impegnarsi anche nell'opera di reinserimento sociale di queste persone. Anche qui, la moltiplicazione dell'impegno è da accogliersi con favore. L'art. 27 della Costituzione non si rivolge al solo sistema penitenziario ma vuole coinvolgere nell'opera di reintegrazione l'intera società. È importante tuttavia che non si scarichino sulle strutture del privato sociale quei compiti di formazione professionale, di orientamento lavorativo, di assistenza socio-sanitaria che devono continuare a essere nell'attenta considerazione dello Stato.

3. Saranno ovviamente fondamentali le procedure e i requisiti di qualità dei servizi che verranno fissati dal decreto del Ministro della Giustizia previsto al comma 2 dell'art. 8 del presente decreto-legge. In ogni caso devono essere previste rette, rimborsi per l'accoglienza e l'alloggiamento che mai determinino condizioni degradate di vita. Vanno evitate gare al ribasso o rette troppo basse. Infine va sempre previsto un monitoraggio dei luoghi suddetti da parte delle autorità pubbliche e non governative di monitoraggio e garanzia.