

## COMUNICAZIONE AI LETTORI

Benvenuti sul sito dell'Archivio Diritto penale contemporaneo, che raccoglie tutti i contributi pubblicati dalla Rivista Diritto penale contemporaneo (DPC) dal 2010 al 2019. L'archivio, di proprietà dell'Associazione "Diritto Penale e Condizione Umana", già editrice della Rivista Diritto Penale e Uomo (DPU) - Criminal Law and Human Condition, è messo a disposizione di tutti coloro che intendono ancora avvalersi, per motivi di studio e di ricerca, del materiale edito nell'arco dei dieci anni di vita di DPC.

## ESPLORA



LEGISLAZIONE

Sfoglia



GIURISPRUDENZA

Sfoglia



OSSERVATORIO  
SOVRANAZIONALE

Sfoglia



PAPERS

Sfoglia

## AREE TEMATICHE



GIUSTIZIA PENALE  
IN DISCUSSIONE



SALUTE E  
AMBIENTE



DIRITTI  
FONDAMENTALI



BIOETICA E  
BIODIRITTO



CARCERE E  
DINTORNI



STORIA DEL  
DIRITTO PENALE



QUESTIONI DI  
GENERE



MINORANZE E  
IMMIGRAZIONE



CORPORATE  
CRIMES



GIUSTIZIA PENALE  
E INFORMATICA



CRIMINALITÀ  
ORGANIZZATA E  
TERRORISMO



OSSERVATORIO  
MISURE DI  
PREVENZIONE

## VIDEO



Intervista a Philip G. Zimbardo - pt. 1

Tutti i video

## FASCICOLI

dpc DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO



Tutti i fascicoli

## ALTRI MATERIALI

PROCESSI IN DIRETTA

SCHEDE BIBLIOGRAFICHE

TESI DI LAUREA

OTHER LANGUAGES

## MATERIE



REATO E PENE



DELITTI E  
CONTRAVVENZIONI  
DEL C.P.



LEGISLAZIONE  
PENALE SPECIALE



PROCESSO PENALE



GIUDICE DI PACE



PROCESSO PENALE  
MINORILE



ORDINAMENTO  
PENITENZIARIO



CRIMINOLOGIA

## ESPLORA

Legislazione

Giurisprudenza

Osservatorio sovranazionale

Papers

## MATERIE

+ Sfogliare

## AREE

+ Sfogliare

## CHI SIAMO

“Diritto penale contemporaneo” è stata una rivista on line, ad accesso libero e senza fine di lucro, pubblicata a partire dal 1° novembre 2010 fino al 1° ottobre 2019, nata dall'idea di creare uno spazio di discussione comune tra il mondo degli operatori del diritto penale - magistrati e avvocati - e quello dell'accademia, italiana e internazionale.

A partire dal dicembre 2011, a questa rivista si è affiancata una *Rivista trimestrale*, parimenti on line e ad accesso gratuito.

Il progetto di “Diritto penale contemporaneo” è nato da un’iniziativa comune di [Luca Santa Maria](#), che ha ideato, finanziato e promosso il progetto, e di [Francesco Viganò](#), che è stato sin dalle origini il direttore della rivista fino alla sua nomina a giudice costituzionale, nel febbraio del 2018.

La rivista è stata edita dall'Associazione “Diritto penale contemporaneo”, presieduta dall'Avv. Santa Maria. La direzione, la redazione e il comitato scientifico della rivista erano composti da docenti e ricercatori di numerose università italiane e straniere, nonché autorevoli magistrati ed esponenti del foro.

La qualità scientifica dei contributi pubblicati nel decennio di vita della Rivista è stata garantita dal comitato scientifico. Tutti i contributi pubblicati nella sezione 'papers' sono stati inviati in forma anonima ad un componente del comitato scientifico, individuato secondo criteri di competenza e di rotazione, il quale ha espresso parere favorevole alla pubblicazione.

La rivista ha fatto proprio il [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) elaborato dal COPE (Committee on Publication Ethics).

Codice ISSN di “Diritto penale contemporaneo”: 2039-1676



## CORRELATI

14 mar '18 | **Fabio Fiorentin**

L'ergastolo "ostativo" ancora davanti al giudice di Strasburgo

15 lug '17 | **Glauco Giostra, Pasquale Bronzo**

Proposte per l'attuazione della delega penitenziaria

8 lug '16 | **Silvia Buzzelli**

Il disinteresse per le buone pratiche penitenziarie (riflessioni sul caso Gorgona)

17 giugno 2015 | **Glauco Giostra**

visualizza allegato

### CARCERI: MATERIALI PER LA RIFORMA

#### Working paper

Riceviamo e volentieri pubblichiamo "Carceri: materiali per la riforma" (working paper). Una raccolta di contributi di studiosi, di magistrati, di avvocati, di esponenti dell'amministrazione penitenziaria e dell'associazionismo civile che si dedica al mondo del carcere, curata da Glauco Giostra, con la collaborazione di Pasquale Bronzo. Giuristi ed operatori sono stati chiamati a una sorta di informale istruttoria in vista del prossimo avvio dell'esame nel disegno di legge di iniziativa governativa (n. 2798/C «Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena») presentato alla Camera il 24 dicembre 2014, che contiene (artt. 24 e 26) una delega al Governo per la «risistemazione organica dell'ordinamento penitenziario». I contributi sono ordinati seguendo la scansione dei criteri di delega elencati nell'art. 26 del disegno di legge, che dunque costituiscono altrettanti "capitoli" della prima parte del paper, preceduti da un compendio di Fabio Fiorentin, volto ad offrire uno sguardo di sintesi e l'indicazione di possibili percorsi di lettura. In una seconda parte, sono raccolte le proposte di criteri direttivi ulteriori rispetto a quelli della proposta governativa e i suggerimenti di riforma della disciplina penitenziaria che prescindono dal testo di Delega. Destinatari di questo dossier sono gli organi legislativi in sede delegante e delegata, ma anche gli studiosi e gli operatori del settore, specialmente nella sede privilegiata costituita dai 'tavoli tematici' degli Stati generali dell'esecuzione penale, che hanno da poco iniziato i loro lavori. Per scaricare il working paper, clicca sotto su download documento. Di seguito, l'elenco degli Autori che hanno contribuito al progetto: Rossano Adorno, Professore associato Università del Salento Alessandro Albano, Funzionario Dipartim. Amm. Penitenziaria Marcello Bortolato, Magistrato di sorveglianza Pasquale Bronzo, Ricercatore Sapienza Università di Roma Pietro Buffa Provveditore Regionale Amministrazione Penitenziaria Silvia Buzzelli, Professore ordinario Università di Milano Bicocca Carmelo Cantone, Dirigente Generale dell'Amministrazione Penitenziaria Lina Caraceni, Ricercatrice Università di Macerata Stefania Carnevale, Professore associato Università di Ferrara Claudia Cesari, Professore ordinario Università di Macerata Laura Cesaris, Prof. agg. di Diritto dell'esecuzione penale Università degli Studi di Pavia Agata Ciavola, Ricercatrice Università di Enna Maria Grazia Coppetta, Professore associato Università di Urbino Franco Corleone, Garante dei detenuti Toscana Alessandro De Federicis, Avvocato, Camera Penale di Roma, Commissione carcere Massimo De Pascalis, Direttore gen. Ist. Sup. studi penitenz. Min. Giustizia Angela Della Bella, Ricercatrice Università di Milano Franco Della Casa, Professore ordinario Università di Genova Maria Lucia Di Bitonto, Professore associato Università di Camerino Giovanna Di Rosa, Magistrato di sorveglianza Federico Falzone, Magistrato, Dipartim. Amm. Penitenziaria Vittorio Fanchiotti, Professore Ordinario Università di Genova Fabio Fiorentin, Magistrato di sorveglianza Carlo Fiorio, Professore straordinario Università di Perugia Benedetta Galgani, Ricercatore Università di Pisa Marco Gambardella, Ricercatore Sapienza Università di Roma Maria Gaspari, Magistrato di sorveglianza Maria Pia Giuffrida Ex Provveditore Regionale amministrazione penitenziaria Patrizio Gonnella, Associazione Antigone Stefano Grillo, Magistrato di sorveglianza Anna Maria Marin, Avvocato, Camera Penale Veneziana Nicola Mazzamuto, Magistrato, Coordinatore nazionale CONAMS Michele Passione, Avvocato, Camera penale di Firenze Vania Patanè, Professore ordinario Università di Catania Francesco Picozzi, Funzionario Dipartim. Amm. Penitenziaria Riccardo Polidoro, Responsabile "Osservatorio Carcere" Unione Camere Penali Italiane Adonella Presutti, Professore ordinario Università di Verona Ettore Randazzo, Avvocato Carlo Renoldi, Magistrato Paolo Renon, Professore associato Università di Pavia Massimo Ruaro, Dottore di ricerca Università di Genova Marco Ruotolo, Professore Ordinario Università Roma Tre Fabrizio Siracusano, Professore associato Università di Catania Paola Spagnolo, Professore associato Università LUMSA di Roma Valerio Spigarelli, Avvocato Andrea Tassi, Ricercatore Università di Macerata Daniela Verrina Magistrato di sorveglianza Daniele Vicoli, Professore associato Università di Bologna



# Carceri: materiali per la riforma

## Working paper

## PREMESSA

### L'idea.

Le ragioni che mi hanno indotto ad assumere questa iniziativa sono collegate ad una certa lettura dell'attuale situazione, dopo le tante cose accadute sotto il cielo penitenziario nell'ultimo biennio: tante, importanti e in concitata successione.

Le cause all'origine del periodo di fibrillazione politica e legislativa appena trascorso – una indegna situazione penitenziaria e l'umiliante condanna inflitta al nostro Paese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sent. 8 gennaio 2013, Torreggiani ed altri contro Italia) – conferiscono indubbiamente un sapore amaro alle recenti, rapsodiche, riforme; e l'urgenza con cui si è dovuto provvedere non ha mancato di lasciare il segno nella formulazione tecnica delle norme, spesso approssimativa. Nondimeno, pare altrettanto innegabile che le ultime novelle "penitenziarie" abbiano fatto registrare un rapido e assai significativo progresso del nostro ordinamento.

In genere, nell'eterno pendolarismo che caratterizza la politica penale italiana, ad una apertura ai diritti degli imputati o, come in questo caso, dei condannati, fa seguito un reflusso motivato con la prima reale o inventata preoccupazione per la sicurezza sociale. Né può tranquillizzare la circostanza che – come pure è stato da più parti sottolineato – le recenti "folate" riformistiche siano state originate, e forse rese ineludibili, da una situazione eccezionale ed inedita. Inedita, in realtà, era soltanto la censura dei giudici di Strasburgo, non certo la condizione carceraria che ad esse aveva dato causa: basta un disincantato sguardo al passato, infatti, per restituirci la realtà di un fenomeno che si ripropone con ciclica puntualità. Ed è dato, questo, che ha una precisa valenza politica e culturale. Testimonia la tendenza del nostro potere politico a risolvere ogni reale o supposto motivo di insicurezza sociale ricorrendo allo strumento meno impegnativo, più scontato e più inefficace: aumentare il numero dei reati e l'entità delle pene, diminuendo nel contempo le possibilità di graduale reinserimento del condannato nel consorzio civile. Una politica criminale di tal fatta non può non risolversi in una risposta penale "carcerocentrica", destinata a produrre un crescente sovraffollamento penitenziario, che fatalmente raggiunge nel volgere di pochi anni soglie intollerabili di insicurezza e di inciviltà. Nel passato meno recente, quando si superavano i livelli di guardia della demografia penitenziaria, soccorreva l'istituto dell'amnistia, esso sì vero e proprio "svuotacarceri". Adesso che tale strada del provvedimento clemenziale è diventata politicamente molto meno percorribile, non vorremmo che le recenti riforme ne costituissero un nobile succedaneo.

Un non trascurabile motivo di ottimismo è oggi però costituito dal disegno di legge delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario: non soltanto per il suo contenuto, che, se pur declinato in criteri direttivi di discutibile genericità, sembra decisamente orientato alle finalità della individualizzazione dell'offerta rieducativa e del recupero sociale del condannato, ma anche per la confortante consapevolezza culturale ad esso sottesa. La necessità di una risistemazione organica dell'ordinamento penitenziario – si legge nella Relazione accompagnatoria al disegno di legge delega – è dovuta al fatto che «in esso convivono, con inevitabili frizioni interne, l'istanza rieducativa e di risocializzazione con quella di sicurezza sociale, che fin dai primi anni

Novanta si è sovrapposta alla prima, piegando alcuni istituti alla funzione di incentivazione della collaborazione con l'autorità giudiziaria ed escludendone altri dal trattamento rieducativo proprio in ragione di un incremento dell'efficacia meramente punitiva dell'esecuzione penale». Affermazioni molto rassicuranti e, vorrei dire, promettenti, soprattutto se ricollegate all'iniziativa degli *Stati generali dell'esecuzione penale*. Iniziativa di nuovissima concezione per il nostro Paese, con la quale il Ministro della giustizia ha inteso promuovere una mobilitazione culturale che ha tra gli obiettivi prioritari quello di sensibilizzare l'opinione pubblica in ordine alla riforma dell'esecuzione penale e di preparare l'*habitat* sociale per l'attuazione della Delega, nella consapevolezza che nessuna novità legislativa farà mai presa sulla realtà, se prima le ragioni che la ispirano non avranno messo radici nella coscienza civile del Paese.

È dunque, quella attuale, una fase particolarmente delicata per l'universo carcerario: un presente che fa fatica ad assimilare i concitati fermenti legislativi degli ultimissimi tempi ed un futuro prossimo incerto, che potrebbe conoscere uno sviluppo assai importante della politica penitenziaria oppure un esiziale contraccolpo, se dovesse prevalere la stentorea voce di certo populismo securitario, per la verità mai afono, poiché taluni politici tutto ignorano, tranne quanto sia remunerativa la retorica della sicurezza pubblica, potente mezzo di procacciamento di consensi da parte di una collettività insicura e non disinteressatamente allarmata.

Mi è sembrato allora che la proposta culturale, prima ancora che tecnico-giuridica, della Delega andasse colta, valorizzata, sostenuta, fornendo spunti per migliorarla ed integrarla. In questa imbarazzante penisola in cui dinanzi a qualsiasi iniziativa o si inveisce o si plaude, sempre senza un condizionale, senza un dubbio, senza un distinguo, si è cercato di offrire, per quel poco che si poteva, un contributo critico costruttivo, chiamando a raccolta alcune tra le voci a vario titolo più competenti. Convinto dell'enorme importanza della posta in gioco, ho pensato di sollecitare professori, magistrati, avvocati, operatori penitenziari, rappresentanti di associazioni impegnate nel e per il carcere a fornire suggerimenti rispetto ai contenuti sia dei criteri direttivi della legge di delega sia della loro realizzazione. Colgo l'occasione per ringraziare quanti con sicura competenza, con sensibilità civile e con rara disponibilità hanno voluto concorrere a quest'opera di riflessione, di critica e di proposta e quanti, per mia disattenzione non ancora interpellati, vorranno domani aggiungere anche il loro apporto.

Un ringraziamento tutto speciale va a Fabio Fiorentin, che non soltanto ha arricchito questa raccolta con i suoi lucidi e puntuali interventi, ma ha anche offerto – con generosità, incisività e prontezza impagabili – un compendio ragionato dei contributi relativi a ciascun criterio di delega, offrendo un intelligente sguardo di sintesi e indicando possibili percorsi di lettura.

A Pasquale Bronzo va un ringraziamento per così dire “pregiudiziale”, nel senso che senza la sua collaborazione l'idea non si sarebbe potuta realizzare. Lo ringrazio con sincera gratitudine, non soltanto per la attenta e sapiente opera di coordinamento con cui ha saputo realizzare una “rilegatura” contenutistica ed editoriale dei diversi contributi, ma anche per i preziosi suggerimenti, per la costante e proficua interlocuzione con gli autori e, più in generale, per la infaticabile disponibilità con cui ha saputo divenire punto di riferimento di questa corale avventura culturale (*Glauco Giostra*)

### **Istruzioni per l'uso.**

La realizzazione dell'idea di chiamare a raccolta giuristi ed operatori che si occupano di carcere per una sorta di informale istruttoria legislativa ha chiesto qualche scelta 'di metodo'.

Nella selezione delle persone da interpellare, anzitutto. Si è cercato di fare in modo che nei questi 'materiali' potessero trovare posto le sensibilità di tutte le categorie interessate: gli studiosi che si occupano di carcere e pena, i magistrati e in particolare i magistrati di sorveglianza, gli avvocati, portatori delle loro esperienze individuali e spesso anche di riflessioni maturate nelle Camere penali, esponenti dell'amministrazione penitenziaria, le voci dell'associazionismo civile che si dedica al mondo del carcere.

Ad ognuna delle persone invitate a partecipare è stato chiesto di volgere l'attenzione ad almeno uno temi posti dal progetto di delega contenuto nel disegno di legge governativo (n. 2798/C) presentato alla Camera dei deputati ed attualmente all'esame della Commissione giustizia, nella duplice prospettiva della formulazione del criterio di delega e della sua possibile attuazione. Gli interpellati sono stati invitati anche a formulare proposte su temi non toccati dal disegno di legge ipotizzando i nuovi criteri direttivi di cui si auspicherebbe l'introduzione da parte del Delegante.

L'ambizione è stata quella di accumulare, come in un *dossier*, idee ed opinioni in grado di fornire suggerimenti o argomenti di riflessione, anche critica, prima al legislatore 'delegante', e poi al Governo quando dovrà (come ci si auspica) porre mano finalmente alla redazione di un decreto legislativo di riforma dell'ordinamento penitenziario.

Per questo motivo ogni contributo è stato suddiviso fondamentalmente in due parti, a seconda che le proposte formulate dall'Autore si riferiscano alla definizione dei criteri di indirizzo della riforma legislativa ovvero alla loro concreta attuazione. Ciò dovrebbe far sì che questi 'materiali' possano essere letti (o anche solo consultati) più agevolmente, come è imposto dalla loro funzione tecnica e strumentale.

Ultimo 'problema', ordinare i contributi individuali. E' stato naturale seguire la scansione dei criteri di delega elencati nell'art. 26 del disegno di legge, che dunque costituiscono altrettanti capitoli della prima parte del *paper*.

In una seconda parte, sono raccolte invece le proposte di criteri direttivi ulteriori rispetto a quelli presenti nel disegno di legge delega. Insieme a queste ultime sono state raccolte le riflessioni 'generali' che alcuni autori hanno voluto formulare, o i suggerimenti che hanno rivolto a singoli aspetti della disciplina penitenziaria che meriterebbero di essere ripensati o corretti, e che potrebbero esserlo in occasione e nel contesto di un intervento sistematico di riforma.

La denominazione di *working paper*, presa in prestito dal lessico della ricerca scientifica, allude all'intento di consegnare alla discussione altrui le proposte degli esperti che hanno risposto all'appello. Una sede privilegiata sarà costituita dai 'tavoli tematici' degli *Stati generali dell'esecuzione penale*, che in questi giorni danno inizio ai lavori. Tra i fruitori ideali di questo *paper* figurano certamente la Commissione Giustizia della Camera attualmente impegnata nell'esame del disegno di legge, quella del Senato, gli organi governativi che saranno chiamati ad attuare la delega, oltre ovviamente a tutti gli operatori. L'auspicio più grande è che questi 'materiali' – a prescindere dalla sede in cui saranno utilizzati e dai chi vorrà avvalersene - possano presto arricchire il dibattito che condurrà alla tanto attesa riforma normativa. (*Pasquale Bronzo*)

## AUTORI

Rossano Adorno, *Professore associato Università del Salento*  
 Alessandro Albano, *Funzionario Dipartim. Amm. Penitenziaria*  
 Marcello Bortolato, *Magistrato di sorveglianza*  
 Pasquale Bronzo, *Ricercatore Sapienza Università di Roma*  
 Pietro Buffa *Provveditore Regionale Amministrazione Penitenziaria*  
 Silvia Buzzelli, *Professore ordinario Università di Milano Bicocca*  
 Carmelo Cantone, *Dirigente Generale dell'Amministrazione Penitenziaria*  
 Lina Caraceni, *Ricercatrice Università di Macerata*  
 Stefania Carnevale, *Professore associato Università di Ferrara*  
 Claudia Cesari, *Professore ordinario Università di Macerata*  
 Laura Cesaris, *Prof. agg. di Diritto dell'esecuzione penale Università degli Studi di Pavia*  
 Agata Ciavola, *Ricercatrice Università di Enna*  
 Maria Grazia Coppetta, *Professore associato Università di Urbino*  
 Franco Corleone, *Garante dei detenuti Toscana*  
 Alessandro De Federicis, *Avvocato, Camera Penale di Roma, Commissione carcere*  
 Massimo De Pascalis, *Direttore gen. Ist. Sup. studi penitenz. Min. Giustizia*  
 Angela Della Bella, *Ricercatrice Università di Milano*  
 Franco Della Casa, *Professore ordinario Università di Genova*  
 Maria Lucia Di Bitonto, *Professore associato Università di Camerino*  
 Giovanna Di Rosa, *Magistrato di sorveglianza*  
 Federico Falzone, *Magistrato, Dipartim. Amm. Penitenziaria*  
 Vittorio Fanchiotti, *Professore Ordinario Università di Genova*  
 Fabio Fiorentin, *Magistrato di sorveglianza*  
 Carlo Fiorio, *Professore straordinario Università di Perugia*  
 Benedetta Galgani, *Ricercatore Università di Pisa*  
 Marco Gambardella, *Ricercatore Sapienza Università di Roma*  
 Maria Gaspari, *Magistrato di sorveglianza*  
 Maria Pia Giuffrida *Ex Provveditore Regionale amministrazione penitenziaria*  
 Patrizio Gonnella, *Associazione Antigone*  
 Stefano Grillo, *Magistrato di sorveglianza*  
 Anna Maria Marin, *Avvocato, Camera Penale Veneziana*  
 Nicola Mazzamuto, *Magistrato, Coordinatore nazionale CONAMS*  
 Michele Passione, *Avvocato, Camera penale di Firenze*  
 Vania Patanè, *Professore ordinario Università di Catania*  
 Francesco Picozzi, *Funzionario Dipartim. Amm. Penitenziaria*  
 Riccardo Polidoro, *Responsabile "Osservatorio Carcere" Unione Camere Penali Italiane*  
 Adonella Presutti, *Professore ordinario Università di Verona*  
 Ettore Randazzo, *Avvocato*  
 Carlo Renoldi, *Magistrato*  
 Paolo Renon, *Professore associato Università di Pavia*  
 Massimo Ruaro, *Dottore di ricerca Università di Genova*  
 Marco Ruotolo, *Professore Ordinario Università Roma Tre*  
 Fabrizio Siracusano, *Professore associato Università di Catania*  
 Paola Spagnolo, *Professore associato Università LUMSA di Roma*  
 Valerio Spigarelli, *Avvocato*  
 Andrea Tassi, *Ricercatore Università di Macerata*  
 Daniela Verrina *Magistrato di sorveglianza*  
 Daniele Vicoli, *Professore associato Università di Bologna*





**XVII LEGISLATURA****CAMERA DEI DEPUTATI****N. 2798****DISEGNO DI LEGGE**

presentato dal ministro della giustizia

**(ORLANDO)**

di concerto con il ministro dell'interno

**(ALFANO)**

e con il ministro dell'economia e delle finanze

**(PADOAN)**

Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena

*Presentato il 23 dicembre 2014***Estratto Relazione**

“Gli articoli 24 e 26 contengono la risistemazione organica dell'ordinamento penitenziario, nel tempo oggetto di novelle normative che ne hanno in qualche misura compromesso la coerenza e l'organicità. In esso convivono, con inevitabili frizioni interne, l'istanza rieducativa e di risocializzazione con quella di sicurezza sociale, che sin dai primi anni novanta si è sovrapposta alla prima, piegando alcuni istituti alla funzione di incentivazione della collaborazione con l'autorità giudiziaria ed escludendone altri dal trattamento rieducativo proprio in ragione di un incremento dell'efficacia meramente punitiva dell'esecuzione penale.

Le linee direttrici entro cui si intende operare sono costituite dalla semplificazione delle procedure, dalla revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative al fine di facilitare il ricorso alle stesse, dall'eliminazione di automatismi e preclusioni, impeditivi di una piena individualizzazione del trattamento rieducativo, e dalla valorizzazione del lavoro quale strumento essenziale per un effettivo reinserimento sociale. Occorre poi prevedere momenti di giustizia riparativa come tasselli qualificanti del percorso di recupero sociale sia in ambito intramurario che in misura alternativa. Ancora, deve essere articolata una disciplina di adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze rieducative dei detenuti minori di età.

Gli articoli 27 e 28 contengono le previsioni di delega per la predisposizione delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie e delle eventuali norme di integrazione e correzione di quelle attuative delle direttive in materia di riforma del codice di procedura penale.”

**Estratto Relazione tecnica – Art. 26**

L'articolo contiene una serie di fattispecie tendenti ad armonizzare l'istanza rieducativa e di risocializzazione con quella di sicurezza sociale, piegando alcuni istituti alla funzione di incentivazione della collaborazione con l'autorità giudiziaria ed escludendone altri dal trattamento rieducativo proprio in ragione di un incremento dell'efficacia meramente punitiva

dell'esecuzione penale. Vengono previsti momenti di giustizia ripartiva come tasselli qualificanti del percorso di recupero sociale in ambito intramurario che in misura alternativa, e pone mano ad una revisione della disciplina delle misure di sicurezza, specie in relazione ai presupposti di applicazione, alle ipotesi di infermità mentale, anche in considerazione della recente normativa sugli O.P.G.

*Con specifico riferimento al lavoro penitenziario, si segnala la possibilità di fronteggiare i relativi oneri nell'ambito delle risorse iscritte in bilancio a legislazione vigente, sul capitolo 1764 p.g. 2 che reca uno stanziamento di euro 55.381.793,00, sul capitolo 1765 che reca uno stanziamento di euro 10.148.112,00 e sul capitolo 7361 che reca uno stanziamento di 16.618.634,00.*

In ordine poi alla disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi sia ai fini processuali, sia per favorire le relazioni familiari, *si afferma che tali ultime ipotesi possono adeguatamente essere circoscritte limitatamente ai soli casi in cui motivi di salute o gravi patologie impediscano al congiunto di recarsi in visita dal detenuto e fronteggiate con le attuali dotazioni tecnologico – informatiche già in uso presso gli istituti penitenziari, all'uopo utilizzando software applicativi freeware per la videocomunicazione, disponibili in rete.*

*Per i collegamenti audiovisivi ai fini processuali si conferma che i relativi adempimenti potranno essere espletati con l'utilizzo delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico del Bilancio dello Stato; al contrario potranno prefigurarsi ipotesi di una migliore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane nonché notevoli risparmi di spesa connessi alla traduzione degli imputati e dei condannati quali le spese di missione del personale di polizia penitenziaria, le spese di gestione degli automezzi protetti, le spese di viaggio e trasporto aereo o ferroviario. Dai dati in possesso di questa amministrazione risultano attrezzate ed operative per la videoconferenza n. 223 aule e n. 145 salette distribuite sull'intero territorio nazionale in grado di fronteggiare, con le attuali risorse finanziarie e strumentali e nell'ambito dei contratti di fornitura in essere, un uso più diffuso delle videoconferenze.*

## **Estratto Articolato**

### TITOLO IV DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE E DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

#### Art. 24.

#### *(Delega al Governo per la riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario).*

1. Il Governo è delegato ad adottare, nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, decreti legislativi per la riforma della disciplina del processo penale e dell'ordinamento penitenziario, secondo i principi e criteri direttivi previsti dal presente titolo.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia e sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle competenti Commissioni parlamentari. I pareri sono resi nel termine di quarantacinque giorni, decorsi i quali i decreti possono essere comunque adottati. Qualora tale termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti alla scadenza del termine di delega previsto dal comma 1, o successivamente, quest'ultimo termine è prorogato di sessanta giorni.

*Omissis*

#### Art. 26.

#### *(Principi e criteri direttivi per la riforma dell'ordinamento penitenziario).*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 24, i decreti legislativi recanti modifiche all'ordinamento penitenziario, per le parti di seguito indicate, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) semplificazione delle procedure, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, fatta eccezione per quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione;

b) 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;

c) eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono o rendono molto difficile, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e revisione della disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo;

d) previsione di attività di giustizia riparativa e delle relative procedure, quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale sia in ambito intramurario sia nell'esecuzione delle misure alternative;

e) maggiore valorizzazione del lavoro, in ogni sua forma intramuraria ed esterna, quale strumento di responsabilizzazione individuale e di reinserimento sociale dei condannati;

f) previsione di un più ampio ricorso al volontariato sia all'interno del carcere, sia in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna;

g) disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi sia a fini processuali, nel rispetto del diritto di difesa, sia per favorire le relazioni familiari;

h) riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute e delle condizioni generali per il suo esercizio;

i) adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze rieducative dei detenuti minori di età.

Art. 27.

*(Principi e criteri direttivi per l'adozione di norme di attuazione, di coordinamento e transitorie).*

1. Il Governo è delegato ad adottare, nei termini e con la procedura di cui all'articolo 24, decreti legislativi recanti le norme di attuazione delle disposizioni previste negli articoli 25 e 26 e le norme di coordinamento delle stesse con tutte le altre leggi dello Stato, nonché le norme di carattere transitorio.

Art. 28.

*(Disposizioni integrative e correttive).*

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della nuova disciplina processuale e penitenziaria, il Governo è autorizzato ad adottare, con la procedura indicata nell'articolo 24, comma 2, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dagli articoli 25 e 26.

# Parte Prima

## I criteri della delega

# SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

*a)* semplificazione delle procedure, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, fatta eccezione per quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione;

Contributo  
di

**Rossano Adorno**

*Professore di Diritto processuale penale*

*Università del Salento*

SOMMARIO: 1. Modifica della formulazione del criterio direttivo. – 1.1. Ragioni a sostegno della riformulazione. – 2. Suggesti per l'attuazione del criterio.

## **1. Modifica della formulazione del criterio direttivo.**

Rimodulazione del riparto di competenze tra magistrato di sorveglianza, tribunale di sorveglianza e giudice penale della cognizione e dell'esecuzione; razionalizzazione e semplificazione delle procedure, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, fatta eccezione per quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione; previsione del diritto per gli interessati di chiedere lo svolgimento della procedura partecipata nelle forme dell'udienza pubblica e dei casi e modi in cui il magistrato e il tribunale di sorveglianza possono limitare o escludere la pubblicità dell'udienza.

### *1.1. Ragioni a sostegno della riformulazione.*

La nuova versione del criterio direttivo muove, anzitutto, dalla ritenuta inadeguatezza dell'attuale riparto di competenze, la cui rimodulazione è propedeutica alla tessitura di più funzionali trame procedurali.

Per restituire plausibilità ed efficienza al sistema, sarebbe necessario, preliminarmente, trasferire al giudice della cognizione o dell'esecuzione talune attribuzioni attualmente riservate alla magistratura di sorveglianza; in prosecuzione logica, nella sfera di competenza residua, andrebbero ritagliate le porzioni da affidare al magistrato e al tribunale di sorveglianza, secondo uno schema che contempli l'intervento dell'organo collegiale a fronte di valutazioni che presuppongono l'apporto specialistico dei componenti laici, eventualmente in funzione di controllo (orizzontale e verticale).

Appare poi imprescindibile coordinare la pur indispensabile opera di semplificazione delle procedure con l'esigenza, concettualmente prioritaria, di razionalizzazione e contenimento delle stesse, in un ordine di idee che tenga conto della «posta in gioco» e del rilievo che, rispetto ad essa, assumono il fattore tempo e le garanzie partecipative.

L'incalzante giurisprudenza europea e costituzionale sulla pubblicità delle udienze rende infine indifferibile un ripensamento delle forme di trattazione dei procedimenti di sorveglianza, che coniughi il diritto alla (e il carattere della) pubblicità

con i confliggenti valori di rango costituzionale e convenzionale, secondo il consueto schema del bilanciamento di interessi.

## 2. Suggestimenti per l'attuazione del criterio.

Il riassetto di competenze andrebbe attuato riservando, in linea tendenziale, al giudice della cognizione «che procede» (prima dell'esercizio dell'azione penale, al giudice per le indagini preliminari) le decisioni relative alla gestione penitenziaria degli imputati (e indagati) detenuti in forza di un titolo cautelare. L'accurata conoscenza della posizione dell'imputato (o indagato) *in vinculis* consentirebbe a tale organo di governare la decisione con una disinvoltura che non può pretendersi dal magistrato di sorveglianza che ha giurisdizione sull'istituto penitenziario in cui è occasionalmente eseguita la misura cautelare. In questa prospettiva, potrebbero essere assegnate al giudice procedente le materie dei ricoveri in luogo esterno di cura (art. 11, comma 1, ord. penit.), dei colloqui (art. 18 ord. penit.), della corrispondenza epistolare o telegrafica (art. 18-ter ord. penit.) e della corrispondenza telefonica (art. 39 d.P.R. n. 230 del 2000).

In un'ottica di snellimento procedurale, converrebbe dirottare sul giudice della cognizione anche la competenza a determinare, in sede di condanna, le prescrizioni inerenti alle sanzioni della semidetenzione e della libertà controllata (artt. 54 e 55 l. n. 689 del 1981).

Andrebbero, invece, dislocate sul giudice dell'esecuzione tutte quelle attribuzioni *post iudicatum* estranee al cono di luce dell'art. 27, comma 2, Cost.: si pensi, a titolo esemplificativo, alle decisioni in tema di rateizzazione e conversione delle pene pecuniarie (art. 660 c.p.p.), remissione del debito (art. 6 d.p.r. n. 115 del 2002) e prelievi sulla remunerazione (art. 56 d.p.r. n. 230 del 2000).

Ridimensionata la competenza della magistratura di sorveglianza, occorrerebbe poi concepire l'intervento del tribunale in termini di stretta necessità. Lungo questa china, si collocherebbe l'idea di attribuire al giudice monocratico la competenza a decidere sull'applicazione delle misure alternative alla detenzione, ferma restando la facoltà delle parti di investire del *thema*, in un seconda battuta, l'organo collegiale.

Gli obiettivi di razionalizzazione e semplificazione delle procedure dovrebbero essere perseguiti: a) elaborando, in relazione alle specificità della giurisdizione di sorveglianza, e muovendo dai tre modelli alternativi oggi offerti dagli artt. 666 e 678 c.p.p., 667 comma 4 c.p.p. e 69-bis ord. penit., nuovi e autonomi archetipi di riferimento, a contraddittorio necessario ed eventuale, preventivo e differito; b) conseguentemente, unificando i numerosi procedimenti di reclamo attualmente esistenti (cfr., a titolo esemplificativo, artt. 14-ter, 30-bis, 35-bis, 41-bis, 65-bis e 69-bis ord. penit.); c) circoscrivendo l'ambito dei provvedimenti monocratici reclamabili dinanzi al tribunale di sorveglianza, ma garantendo la ricorribilità per cassazione delle decisioni sottratte al duplice vaglio di merito; d) prevedendo che, nel procedimento a contraddittorio eventuale e differito, il magistrato di sorveglianza pronunciatosi *inaudita altera parte* non possa decidere o concorrere a decidere sull'atto

(opposizione/reclamo) introduttivo della *tranche* processuale “partecipata”; e) assorbendo nella procedura “bifasica” le odierne ipotesi di intervento interinale del magistrato di sorveglianza (artt. 47, comma 4, 47-*ter*, comma 1-*quater*, 50, comma 6, ord. penit. e 94, comma 2, d.p.r. n. 309 del 1990); f) stabilendo che, nel procedimento applicativo delle misure alternative alla detenzione, l’esecuzione dell’ordinanza con cui il magistrato di sorveglianza rigetta la richiesta del condannato libero o accoglie quella del condannato detenuto resti sospesa fino alla pronuncia del tribunale o alla scadenza del termine concesso all’interessato e al pubblico ministero per adire l’organo collegiale; g) contemplando, in ogni caso, l’immediata esecutività del provvedimento *de plano* che applica la misura alternativa per evitare un grave pregiudizio correlato alla protrazione dello stato detentivo; h) predisponendo un sistema di notificazioni telematiche degli atti indirizzati al difensore e al detenuto; i) incuneando nelle procedure di controllo dei provvedimenti limitativi dei diritti fondamentali dell’individuo (cfr., a titolo esemplificativo, artt. 14-*ter* e 41-*bis*, commi 2-*quinquies* e 2-*sexies*, ord. penit.) termini perentori a pena di inefficacia, secondo il canovaccio delineato dall’art. 309, commi 5, 9 e 10, c.p.p.; l) prevedendo, nella peculiare fattispecie descritta dall’art. 656, comma 10, c.p.p., l’automatica conversione degli arresti nella detenzione domiciliare, ferma restando la facoltà per il condannato di chiedere al magistrato (e, eventualmente, in un secondo momento, al tribunale) di sorveglianza una misura più favorevole.

Relativamente ai procedimenti di sorveglianza (o ai relativi segmenti) caratterizzati da una elevata «posta in gioco» e da modalità controversiali di svolgimento, sarà ineludibile, alla luce di Corte cost. n. 135 del 2014, una presa di posizione del legislatore delegato sulle forme dell’udienza pubblica da innestare nei modelli di riferimento. In particolare, andrà, in primo luogo, stabilito se l’interesse alla celebrazione *coram populo* del rito debba essere configurato, nel solco delle Carte internazionali dei diritti dell’uomo, quale garanzia soggettiva, perciò stesso rinunciabile, oppure se, assurgendo la pubblicità dell’udienza a misura dell’equità processuale anche in forza dell’art. 111, comma 1, Cost., non debbano privilegiarsi soluzioni normative più radicali, imperniate sulla componente “oggettiva” del principio e, dunque, indifferenti alla volontà dell’interessato.

Se la pubblicità dell’udienza sarà regolata come garanzia individuale, occorrerà poi coordinarne, nei procedimenti cumulativi, l’attuazione con l’esercizio dell’altrui diritto alla riservatezza.

Infine, dovranno essere scolpiti limiti ed eccezioni alla pubblicità dell’udienza a tutela di valori sovra/equi-ordinati in conflitto, attingendo, sotto questo profilo, alle previsioni degli artt. 6 § 1 C.e.d.u. e 14 § 1 P. int. d. civ. e pol. e alla relativa proiezione codicistica, racchiusa nell’enclave degli artt. 471-473 c.p.p.

# INDICE

<i>Premessa</i> .....	p.	I
<b>D.d.l. n. C-2798 (estratto)</b> .....	p.	1

## PARTE I – I CRITERI DI DELEGA

<b>a) Semplificazione delle procedure</b> .....	p.	6
<i>Guida alla lettura</i> .....	p.	7
Contributo di Rossano Adorno .....	p.	14
Contributo di Marcello Bortolato .....	p.	17
Contributo di Lina Caraceni .....	p.	19
Contributo di Laura Cesaris .....	p.	21
Contributo di Alessandro De Federicis .....	p.	24
Contributo di Franco Della Casa .....	p.	27
Contributo di Maria Lucia Di Bitonto .....	p.	32
Contributo di Giovanna Di Rosa .....	p.	38
Contributo di Fabio Fiorentin .....	p.	40
Contributo di Carlo Fiorio .....	p.	46
Contributo di Maria Gaspari .....	p.	49
Contributo di Patrizio Gonnella .....	p.	52
Contributo di Stefano Grillo .....	p.	53
Contributo di Anna Maria Marin .....	p.	56
Contributo di Riccardo Polidoro .....	p.	59
Contributo di Paolo Renon .....	p.	63
Contributo di Massimo Ruaro .....	p.	65
Contributo di Paola Spagnolo .....	p.	76
Contributo di Andrea Tassi .....	p.	79
Contributo di Daniela Verrina .....	p.	81
Contributo di Daniele Vicoli .....	p.	84
 <b>b) Accesso alle misure alternative</b> .....	 p.	 93
<i>Guida alla lettura</i> .....	p.	94
Contributo di Stefania Carnevale .....	p.	101
Contributo di Maria Grazia Coppetta .....	p.	123
Contributo di Fabio Fiorentin .....	p.	125
Contributo di Carlo Fiorio .....	p.	127
Contributo di Stefano Grillo .....	p.	129
Contributo di Michele Passione .....	p.	130
Contributo di Adonella Presutti .....	p.	137
Contributo di Paolo Renon .....	p.	144
Contributo di Daniela Verrina .....	p.	147
Contributo di Daniele Vicoli .....	p.	149
 <b>c) Automatismi e preclusioni</b> .....	 p.	 153
<i>Guida alla lettura</i> .....	p.	154
Contributo di Marcello Bortolato .....	p.	157
Contributo di Claudia Cesari .....	p.	159

Contributo di Angela Della Bella.....	p.	162
Contributo di Fabio Fiorentin .....	p.	167
Contributo di Carlo Fiorio .....	p.	171
Contributo di Patrizio Gonnella .....	p.	173
Contributo di Stefano Grillo.....	p.	174
Contributo di Anna Maria Marin .....	p.	176
Contributo di Fabrizio Siracusano.....	p.	178
Contributo di Valerio Spigarelli.....	p.	185
Contributo di Daniela Verrina .....	p.	191
<b>d) Attività riparative .....</b>	p.	193
<i>Guida alla lettura.....</i>	p.	194
Contributo di Agata Ciavola .....	p.	197
Contributo di Fabio Fiorentin .....	p.	202
Contributo di Benedetta Galgani.....	p.	205
Contributo di Maria Pia Giuffrida.....	p.	211
Contributo di Patrizio Gonnella .....	p.	215
Contributo di Anna Maria Marin .....	p.	216
Contributo di Daniela Verrina .....	p.	218
Contributo di Daniele Vicoli .....	p.	219
<b>e) Lavoro penitenziario .....</b>	p.	223
<i>Guida alla lettura.....</i>	p.	224
Contributo di Pasquale Bronzo.....	p.	226
Contributo di Carmelo Cantone .....	p.	231
Contributo di Fabio Fiorentin .....	p.	233
Contributo di Maria Gaspari.....	p.	234
Contributo di Patrizio Gonnella .....	p.	236
Contributo di Marco Ruotolo.....	p.	237
Contributo di Daniela Verrina .....	p.	241
<b>f) Volontariato.....</b>	p.	243
<i>Guida alla lettura.....</i>	p.	244
Contributo di Patrizio Gonnella .....	p.	245
<b>g) Collegamenti audiovisivi.....</b>	p.	247
<i>Guida alla lettura.....</i>	p.	248
Contributo di Carmelo Cantone .....	p.	250
Contributo di Laura Cesaris.....	p.	251
Contributo di Alessandro De Federicis .....	p.	253
Contributo di Federico Falzone .....	p.	255
Contributo di Patrizio Gonnella .....	p.	261
Contributo di Anna Maria Marin .....	p.	262
Contributo di Riccardo Polidoro .....	p.	263
Contributo di Paolo Renon.....	p.	266
<b>h) Diritto all'affettività.....</b>	p.	269
<i>Guida alla lettura.....</i>	p.	270
Contributo di Marcello Bortolato .....	p.	272
Contributo di Carmelo Cantone .....	p.	273
Contributo di Agata Ciavola .....	p.	274
Contributo di Franco Corleone .....	p.	281

Contributo di Angela Della Bella.....	p.	285
Contributo di Carlo Fiorio .....	p.	292
Contributo di Patrizio Gonnella .....	p.	293
Contributo di Carlo Renoldi.....	p.	294
Contributo di Daniela Verrina .....	p.	302
<b>i) Detenuti minorenni .....</b>	<b>p.</b>	<b>303</b>
<i>Guida alla lettura.....</i>	<i>p.</i>	<i>304</i>
Contributo di Lina Caraceni.....	p.	306
Contributo di Laura Cesaris.....	p.	310
Contributo di Maria Grazia Coppetta.....	p.	312
Contributo di Patrizio Gonnella .....	p.	314
Contributo di Vania Patanè.....	p.	315
Contributo di Paolo Renon.....	p.	319
Contributo di Daniela Verrina .....	p.	320

## PARTE II – ULTERIORI CRITERI E SUGGERIMENTI

<i>Guida alla lettura.....</i>	<i>p.</i>	<i>322</i>
Contributo di Alessandro Albano .....	p.	328
Contributo di Marcello Bortolato .....	p.	332
Contributo di Pietro Buffa .....	p.	333
Contributo di Pietro Buffa .....	p.	335
Contributo di Silvia Buzzelli .....	p.	336
Contributo di Lina Caraceni.....	p.	344
Contributo di Laura Cesaris.....	p.	346
Contributo di Maria Grazia Coppetta.....	p.	349
Contributo di Massimo De Pascalis .....	p.	351
Contributo di Vittorio Fanchiotti.....	p.	359
Contributo di Marco Gambardella.....	p.	360
Contributo di Patrizio Gonnella .....	p.	367
Contributo di Nicola Mazzamuto.....	p.	371
Contributo di Francesco Picozzi .....	p.	374
Contributo di Ettore Randazzo.....	p.	377
Contributo di Marco Ruotolo.....	p.	380
Contributo di Paola Spagnolo.....	p.	387
Contributo di Daniela Verrina .....	p.	390