

# **ESECUZIONE PENALE ESTERNA TRA SICUREZZA INTEGRATA E SOVRAFFOLLAMENTO CARCERI**

VECCHIE E NUOVE EMERGENZE

*Antonietta Maiorano*

*Antonella Di Spena*

*Francesco Maiorano*



*L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.*

*Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.*

*Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo Intermedio del PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPAO) per svolgere attività di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.*

**Presidente:** *Sebastiano Fadda*

**Direttore generale:** *Santo Darko Grillo*

#### **Riferimenti**

Corso d'Italia, 33  
00198 Roma  
Tel. +39.06.85447.1  
web: [www.inapp.org](http://www.inapp.org)

**Contatti:** [editoria@inapp.org](mailto:editoria@inapp.org)

La collana Inapp Paper è a cura di Claudio Bensi.

Il paper, realizzato nell'ambito delle attività della Struttura inclusione sociale (Responsabile Anna Grimaldi) propone una riflessione sulle possibili strade per favorire l'inclusione socio-lavorativa di soggetti svantaggiati quali i detenuti e, parallelamente, contrastare il sovraffollamento degli istituti penitenziari italiani. Il paper è redatto nell'ambito delle attività istituzionali Inapp.

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di peer review interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Istituto.

#### **Autori**

*Antonietta Maiorano*, Inapp (cura del lavoro, Introduzione, par. 1, Conclusioni)  
[a.maiorano@inapp.org](mailto:a.maiorano@inapp.org)

*Antonella Di Spena*, Ministero della Giustizia (par. 2)  
[antonella.dispena@giustizia.it](mailto:antonella.dispena@giustizia.it)

*Francesco Maiorano*, Ministero della Giustizia (par. 3)  
[francesco.maiorano@giustizia.it](mailto:francesco.maiorano@giustizia.it)

**Testo chiuso:** ottobre 2020

**Pubblicato:** novembre 2020

#### **Coordinamento editoriale**

*Ernestina Greco*

#### **Editing grafico e impaginazione**

*Mara Marincioni*

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Alcuni diritti riservati [2020] [INAPP]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-2996

ISBN 978-88-543-0141-2



## ABSTRACT

### **ESECUZIONE PENALE ESTERNA TRA SICUREZZA INTEGRATA E SOVRAFFOLLAMENTO CARCERI. VECCHIE E NUOVE EMERGENZE**

In questo saggio si propone una riflessione sull'esecuzione penale esterna quale una delle possibili strade per contrastare il sovraffollamento degli istituti penitenziari e, parallelamente, per favorire l'inclusione socio-lavorativa dei detenuti, ponendo particolare attenzione sugli attori della sicurezza integrata. L'intento del contributo è quello di raccogliere informazioni preliminari necessarie alla formulazione di una più puntuale indagine sull'inserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale. Oltre a una disamina della più recente evoluzione normativa e dei relativi precipitati amministrativi in fieri, necessari all'attuazione delle norme riguardanti la fase di esecuzione penale, si delinea il contesto operativo-fattuale attraverso la fotografia dello stato odierno dell'esecuzione penale dentro e fuori le mura, utilizzando i dati in possesso del Ministero della Giustizia. Si procederà a un'analisi prospettica dell'incontro tra l'attuale sistema di sicurezza integrata e il contributo che potrà essere apportato dal riposizionamento degli operatori dell'esecuzione penale, e di quella esterna in particolare, verso una dimensione più aderente a un approccio globale della sicurezza.

**PAROLE CHIAVE:** carceri, detenuti, inclusione sociale

### **THE PROBATION SERVICES BETWEEN THE CURRENT INTEGRATED SECURITY SYSTEM AND THE PRISON OVERCROWDING. OLD AND NEW EMERGENCIES**

This study provides an analysis on probation services as one of the possible ways to reduce prison overcrowding and, at the same time, favor social and working inclusion of prisoners, taking into account its impact at local level and the issue of integrated security. The aim of the contribution is to gather preliminary information necessary for the formulation of a more accurate survey on the socio-occupational integration of subjects in criminal execution. In addition to an examination of the most recent regulations and actions of the Public Administration required to implement the rules regarding imprisonment, the operative and factual context is outlined through a picture of the current state of imprisonment inside and outside the prisons; data held by the Ministry of Justice have been used. Moreover, a prospective analysis focuses on the relation between the current integrated security system and new roles of the staff working both at prison facilities and at probation services.

**KEYWORDS:** prisons, prisoners, social integration

**PER CITARE IL PAPER:** Maiorano A., Di Spina A., Maiorano F. (2020), *Esecuzione penale esterna tra sicurezza integrata e sovraffollamento carceri. Vecchie e nuove emergenze*, Inapp Paper n.26, Roma, Inapp



## **INDICE**

Introduzione.....	5
1 La vecchia e attuale emergenza del sovraffollamento nelle carceri italiane.....	7
2 L'esecuzione penale esterna e il territorio .....	12
3 Sicurezza integrata e nuovi attori: la polizia penitenziaria .....	16
Conclusioni.....	20
Bibliografia .....	22



## INTRODUZIONE

La politica criminale italiana, nel solco dell'idea illuministica di una 'economia della pena' (Foucault 1976), ha marginalizzato sempre più il sistema dell'esecuzione penale spostando l'attenzione sul processo penale e distogliendola, al contempo, dalla fase dell'esecuzione. Basti pensare alla dislocazione delle carceri, un tempo costruite a fianco ai palazzi del potere, oggi spostate nelle periferie a causa del prevalere della cultura dell'isolamento sia dentro che fuori le mura, allontanando in tal modo tanto il condannato, quanto tutto l'apparato dell'esecuzione dal discorso pubblico, secondo un processo di periferizzazione (Paone 2011; Marcetti 2011). Questa nuova dislocazione, se da un lato ha determinato una specializzazione della conoscenza del reo, con la nascita di apparati dedicati all'osservazione scientifica, al trattamento e al reinserimento del condannato, dall'altro lato ha determinato l'isolamento sia dell'istituzione carceraria, diventata una struttura autoreferenziale, sia del condannato, stigmatizzato nella colpa. Il condannato, espiata la pena o parte di essa, torna a far parte del contesto da dove è stato espunto. Questa fase di ricostruzione dei legami, del rientro nel mondo libero, sovente è anticipata, rispetto al fine pena, dall'esecuzione di misure alternative.

Il lungo percorso di riforma dell'ordinamento penitenziario (O.P.), ancora in atto, ha portato a una rivalutazione della fase dell'esecuzione penale ponendo l'accento sugli attori della conoscenza del reo (polizia penitenziaria, psicologi, educatori e mediatori) e intravedendo triangolazioni con le altre istituzioni presenti sul territorio al fine di una cooperazione mirata all'inclusione del condannato, anche nell'ottica di una giustizia riparativa in favore della vittima e della collettività. La valorizzazione dei saperi maturati nell'osservazione scientifica del reo<sup>1</sup> risulta essenziale per la programmazione di strategie e interventi sul medio e lungo periodo, all'interno di più ampie politiche di sicurezza. La necessità di un coordinamento forte, al punto tale da dover coniare l'espressione sicurezza integrata, è dovuta alla natura proteiforme del concetto di sicurezza, al conseguente impiego di molteplici risorse sempre più specializzate per far fronte alle diverse dimensioni securitarie e alla pervasività del bisogno di sicurezza oltremodo diffuso.

Per sentirsi parte di una comunità, infatti, è importante percepire un senso di sicurezza (Bauman 2001), condizione necessaria per vivere felici, senza preoccupazioni, come ricorda la stessa etimologia del termine *sicuro* composto da *se* che indica privazione e *cura* preoccupazione. Questa percezione che la vita in città sia intrisa di pericoli e che l'eliminazione di estranei minacciosi sia la misura da adottare per vivere in sicurezza, come ricorda il sociologo polacco, si trasforma in convinzione, dando così vita a una visione distorta di comunità, che incita all'eliminazione delle diversità perché viste come minacce.

---

<sup>1</sup> L'osservazione scientifica della personalità è uno strumento usato dall'amministrazione penitenziaria per facilitare il reinserimento sociale dei condannati, attraverso la rimozione delle cause di disadattamento sociale considerate alla base della devianza criminale, secondo la definizione dell'art. 13 della legge 26 luglio 1975 n. 354 (ordinamento penitenziario).



Come sottolineato nel rapporto finale del lavoro degli Stati generali dell'esecuzione penale<sup>2</sup>: "La cultura media italiana è fortemente ancorata al modello sanzionatorio del carcere, sia per atavica adesione ad un'idea retribuzionista e afflittiva della pena, sia per la crescente insicurezza sociale che spinge a rinserrare entro le mura di un penitenziario gli autori dei reati, nell'illusione di rinchiudervi anche pericoli e paure". Questi elementi hanno anche accresciuto l'idea diffusa che più è alto il livello di afflittività della pena, maggiore è la difesa della società. Ma dubbi sull'attendibilità di questa idea erano già stati anticipati, in modo rivoluzionario e innovativo, da Cesare Beccaria già nel 1764 nella sua opera *Dei delitti e delle pene*, in cui afferma che le pene non hanno lo scopo di cancellare un delitto commesso o infliggere una punizione, ma di evitare che il reo e gli altri cittadini compiano ulteriori delitti (Beccaria 1950).

Una correlazione tra il tasso di incarcerazione e il livello di criminalità è di difficile individuazione, mentre le misure alternative alla detenzione, basandosi sull'inclusione socio-lavorativa dei soggetti, favoriscono la diminuzione dell'indice di recidiva con ricadute positive anche sulla vivibilità all'interno delle carceri storicamente affollate. L'integrazione sociale del detenuto può iniziare già dentro il penitenziario, anche attraverso il lavoro detentivo, che getta le basi per un'occupazione futura, risultando sia un valido strumento trattamentale, sia un'opportunità per mettere in comunicazione il *dentro* e il *fuori* le mura, mondi ancora molto distanti tra di loro (Maiorano 2014). Il lavoro, sostegno economico lecito e legale, consente ai detenuti o ex detenuti di evitare di commettere ancora una volta crimini.

La costruzione di nuove prigioni in cui rinchiudere tutti coloro che commettono un reato potrebbe non rappresentare l'*optimum*. Ciò, oltre ad essere dispendioso sotto vari punti di vista, non è in linea con gli indirizzi normativi europei, con lo spirito della legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, ormai vecchi di più di quarant'anni, e contrasta con gli spunti offerti dalle più recenti analisi in materia di recidiva. L'intento di questo contributo è quello di raccogliere informazioni preliminari necessarie alla formulazione di una più puntuale indagine sull'inserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale. Il lavoro presentato in queste pagine, realizzato in collaborazione con il Ministero della Giustizia, si propone di gettare la luce sull'esecuzione penale esterna quale una delle strade, ma non la sola, per contrastare il sovraffollamento degli istituti penitenziari italiani e, parallelamente, per favorire l'inclusione socio-lavorativa dei detenuti, senza tralasciare le ricadute sul territorio e ponendo particolare attenzione sui profili della sicurezza integrata.

---

<sup>2</sup> Gli Stati generali dell'esecuzione penale rappresentano un'occasione di dibattito e di confronto per una profonda azione riformatrice del sistema Giustizia. Avviati nel 2015 e conclusi nell'aprile 2016, attraverso la costituzione di 18 tavoli tematici, composti da personalità del sistema penitenziario esperte di diverse discipline, essi hanno consentito un'attenta e puntuale riflessione sulle attuali condizioni di vita all'interno del carcere, seguita da vari approfondimenti, che ha portato alla definizione di un insieme di proposte riformatrici. Gli esiti di questo importante lavoro sono confluiti in un rapporto finale del 2016 (Polidoro *et al.* 2016) pubblicato anche sul sito del Ministero della Giustizia dal titolo *Stati generali dell'esecuzione penale visti dall'Osservatorio carcere dell'Unione delle Camere penali italiane*.



## 1 LA VECCHIA E ATTUALE EMERGENZA DEL SOVRAFFOLLAMENTO NELLE CARCERI ITALIANE

A quarant'anni dalla riforma dell'ordinamento penitenziario e a seguito della condanna inflitta nel 2013 all'Italia ad opera della Corte europea dei diritti dell'uomo per il trattamento inumano e degradante di persone detenute<sup>3</sup>, si è reso necessario avviare avviata una profonda azione riformatrice, non più rinviabile. Il motivo che ha determinato tale condanna nasce dal numero dei detenuti all'interno degli istituti di pena, ampiamente superiore a quello che gli stessi erano progettati a contenere. Già alcuni anni prima, nel 2009, i giudici sovranazionali avevano contestato la violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo a carico dell'Italia, accogliendo il ricorso di un carcerato e le sue rimostranze sulle inumane condizioni di vita vissute<sup>4</sup>. Andando ancora indietro negli anni troviamo già alcune soluzioni suggerite in questo ambito dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene, trattamenti inumani o degradanti (CPT)<sup>5</sup> che individuava la strada maestra, non nell'investimento sull'edilizia penitenziaria, aumentando il numero delle prigionie, bensì nel rivedere la normativa, auspicando l'introduzione di politiche finalizzate a ridurre il numero delle persone recluse. Negli ultimi anni è emersa la necessità di intervenire con rapidità per risolvere l'emergenza carceraria, caratterizzata dal sovraffollamento degli istituti di pena italiani e dall'elevato costo sociale ed economico del crimine e della recidiva.

Nel nostro Paese i posti nelle celle sono calcolati sulla base del criterio di 9 mq per singolo detenuto più 5 mq per gli altri, ma spesso le celle sono inadeguate a ospitare persone secondo i canoni minimi del rispetto dei diritti civili, con ricadute sia sulla qualità della detenzione sia sul benessere psicofisico di soggetti già molto fragili, con un aumento del numero dei suicidi. L'affollamento, oltre a ridurre lo spazio a disposizione di ciascun ristretto, riduce l'accesso al lavoro intramurario, la possibilità di essere seguiti dagli educatori nel percorso trattamentale e la possibilità di accedere ai servizi per la salute mentale (Associazione Antigone 2020). Decongestionare il numero dei reclusi nelle carceri rappresenta anche uno strumento fondamentale per evitare l'infiltrazione del crimine organizzato negli istituti penitenziari, in quanto la vicinanza con i detenuti più pericolosi potrebbe consentire un reclutamento, una formazione dei detenuti comuni (Tartaglia Polcini 2019). La politica nazionale ha proposto nel tempo diverse soluzioni (misure alternative alla detenzione, indulti e decreti 'svuota carceri') per favorire lo svuotamento parziale di carceri affollate e alleggerire, in questo modo, sia le sofferenze dei detenuti, sia il carico di lavoro del personale di polizia penitenziaria sottodimensionato. Nonostante questi sforzi, il sovraffollamento italiano risulta ancora uno dei più alti d'Europa, secondo solo a quello belga il cui tasso d'affollamento all'inizio del 2019 era del 120,5%, mentre quello italiano era del 119% con una media europea del 96% (Associazione Antigone 2020, 15). Tale dato può dipendere da diversi

---

<sup>3</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'8 gennaio 2013 – Ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10 – Torreggiani e altri c. Italia: l'Italia viene condannata per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in quanto le condizioni dei detenuti negli istituti penitenziari italiani sono state giudicate "una violazione degli standard minimi di vivibilità che determina una situazione di vita degradante".

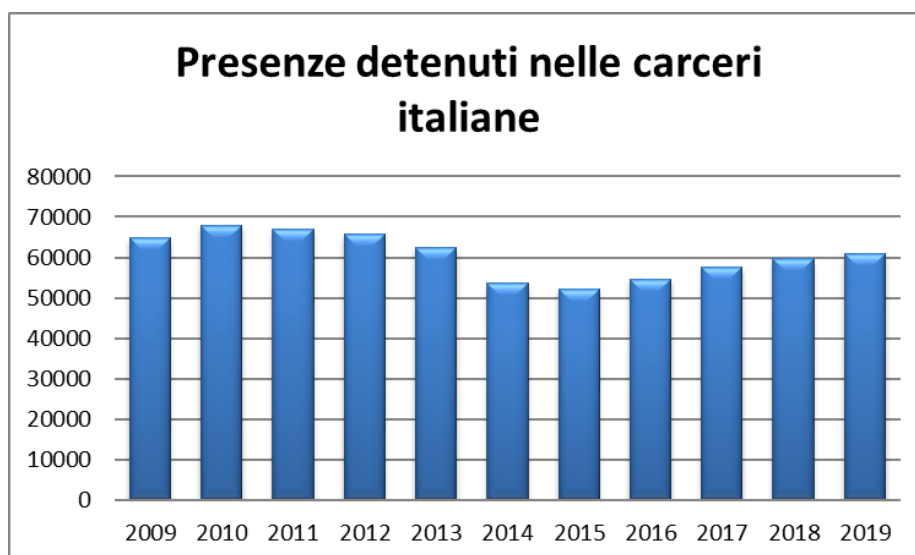
<sup>4</sup> Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 16 luglio 2009, Sulejmanovic c. Italia, ric. n. 22635/03.

<sup>5</sup> Suggerimenti del CPT all'interno del 7° Rapporto Generale del 1997.



fattori quali lo scarso uso di misure alternative, l'alto tasso di recidiva correlato alla difficile funzione rieducativa del carcere (Terlizzese 2018), ma anche dalla normativa italiana "particolarmente repressiva e carcerogena", infatti in Italia nel 2019 i detenuti per violazione della normativa sulle droghe sono moltissimi (pari al 32%), quasi il doppio della media europea (pari al 18%) (Associazione Antigone 2020, 16).

**Figura 1** Detenuti presenti negli istituti penitenziari italiani anni 2009-2019



Fonte: elaborazione Inapp su dati del DAP – Ministero della Giustizia<sup>6</sup>

Al 31 dicembre 2009 le persone detenute erano 64.791 e dieci anni dopo erano ancora 60.769 (figura 1); tuttavia, se si considera il numero di ingressi quasi dimezzato dal 2009 al 2019, passato da 88.066 a 46.201, si può affermare che il sovraffollamento di questi ultimi dieci anni è stato causato soprattutto dalla durata delle pene (Associazione Antigone 2020). Dal 2015 in poi si è verificato un aumento continuo della popolazione reclusa, nonostante la costante decrescita dei delitti consumati o tentati. Dai dati in possesso del Ministero dell'Interno<sup>7</sup>, infatti, si può osservare che i numeri dei delitti denunciati alle autorità giudiziarie dalle forze dell'ordine vanno diminuendo dal 2016 al 2018, passando da 2.487.389 a 2.371.806 denunce, ma parallelamente il numero di presenze dei detenuti nello stesso periodo aumenta da 54.653 nel 2016 a 59.655 nel 2018.

Un'altra importante variabile che contribuisce al sovraffollamento degli istituti penitenziari è il numero di stranieri reclusi (figura 2).

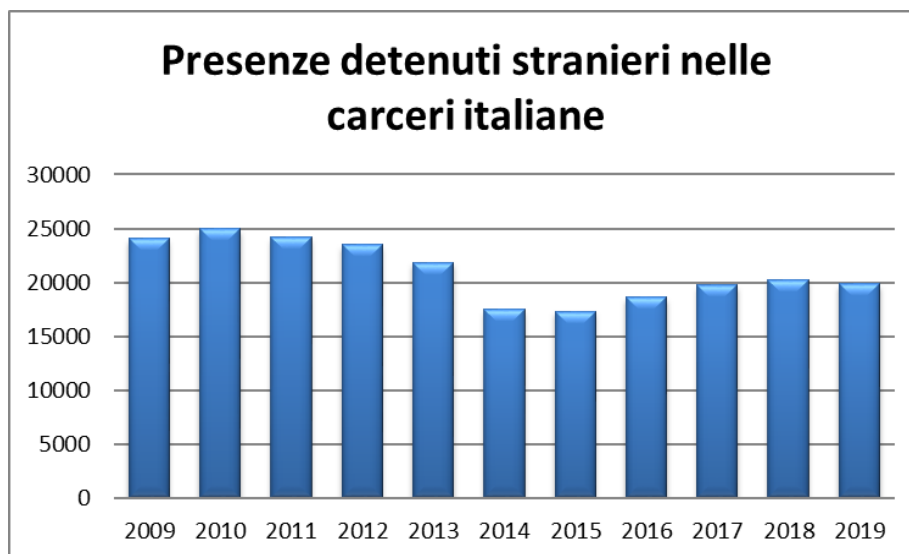
<sup>6</sup> I dati riportati nel paragrafo 1 sono in possesso del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) registrati alla data del 31 dicembre di ogni anno considerato e sono pubblicati sul sito del Ministero della Giustizia ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)), sezione Strumenti, sottosezione Statistiche.

<sup>7</sup> Ministero dell'Interno, Ufficio centrale di Statistica, voce Sicurezza, i dati del 2019 ancora non sono disponibili.





**Figura 2** Detenuti stranieri presenti negli istituti penitenziari italiani anni 2009-2019



Fonte: elaborazione Inapp su dati del DAP - Ministero della Giustizia

Come si può vedere dalla figura 2 la popolazione di stranieri detenuta nelle carceri italiane ha raggiunto il picco massimo nel 2010, con una presenza di 24.954 reclusi – pari al 36,71% – su una popolazione totale di 67.961 detenuti. La presenza media di immigrati nello spazio penitenziario europeo all’inizio del 2019 era del 22,9% e il nostro Paese registrava, alla stessa data, una percentuale significativamente più alta pari al 33,8% (Associazione Antigone 2020). I detenuti stranieri hanno limitate opportunità di accedere alle misure alternative perché spesso non posseggono i requisiti indispensabili quali una fissa dimora, documenti in regola, una rete sociale e familiare sulla quale contare, disponibilità economiche per pagare un avvocato. L’assenza di una fissa dimora, inoltre, determina l’uso massiccio della custodia cautelare<sup>8</sup> anche nei casi di microcriminalità, non potendo ricorrere agli arresti domiciliari. La dimora stabile, dunque, è condizione imprescindibile per ottenere misure alternative, siano esse arresti domiciliari o affidamento in prova presso i servizi sociali o licenze. Ecco perché ad aprile di quest’anno, in piena emergenza sanitaria da Covid-19, la Cassa delle ammende<sup>9</sup> ha stanziato 5 milioni di euro per enti locali e realtà del terzo settore in grado di offrire soluzioni abitative. A questa iniziativa si somma il recente intervento del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità che ha promosso progetti di inclusione sociale per persone senza fissa dimora in

<sup>8</sup> A tal riguardo si ricorda l’art. 285 del codice di procedura penale che recita “il giudice ordina agli ufficiali e agli agenti di polizia giudiziaria che l’imputato sia catturato e immediatamente condotto in un istituto di custodia per rimanervi a disposizione dell’autorità giudiziaria”.

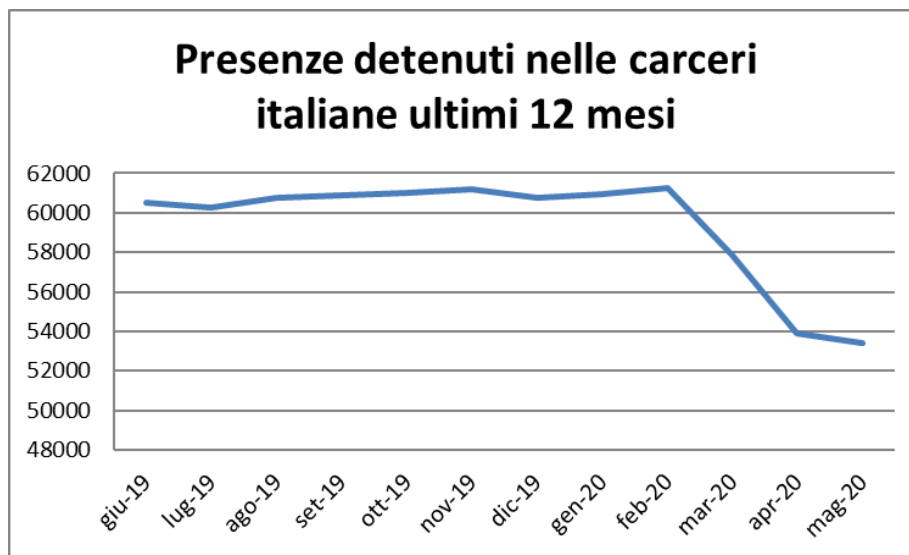
<sup>9</sup> La Cassa delle ammende è un ente pubblico vigilato dal Ministero della Giustizia, il cui Statuto è stato adottato con il D.P.C.M. 10 aprile 2017, n. 102. Sulla base di quanto previsto nello Statuto, possono essere finanziati con i fondi della Cassa differenti interventi (programmi di reinserimento di detenuti e di internati, progetti di edilizia penitenziaria, programmi di integrazione stranieri sottoposti ad esecuzione penale ecc. Per approfondire [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_29\\_29\\_0\\_1\\_3.page](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_29_29_0_1_3.page).



misura alternativa, con l'obiettivo di contribuire alla riduzione del sovraffollamento carcerario e, conseguentemente, frenare la diffusione di contagio da Covid-19 nell'ambito del sistema carcerario<sup>10</sup>.

Con l'arrivo della pandemia è stato necessario adottare misure per contrastare il Covid-19 negli istituti di pena, poiché a causa del tasso di affollamento sarebbe risultato molto difficile scongiurare la larga diffusione del virus tra i reclusi e il personale. Prima della diffusione del Coronavirus, al 28 febbraio 2020, nei 189 istituti penitenziari italiani erano presenti 61.230 detenuti (di cui 19.899 stranieri) a fronte di una capienza regolamentare di 50.931 posti; quindi ben 10.299 detenuti in più, rendendo impraticabile il minimo distanziamento sociale. Nei due mesi successivi, a seguito del decreto Cura Italia<sup>11</sup>, per la prima volta si è registrata una diminuzione delle presenze di circa 3.500 detenuti ogni mese, per poi frenare a maggio 2020 (figura 3).

**Figura 3** Detenuti presenti negli istituti penitenziari italiani giugno 2019-maggio 2020



Fonte: elaborazione Inapp su dati del DAP – Ministero della Giustizia

Per combattere il sovraffollamento penitenziario e, quindi, per evitare che alla scarcerazione segua il rientro in carcere a causa di una recidiva, bisogna interrogarsi su quale futuro attenda i reclusi all'uscita.

Il lavoro, pur rappresentando uno dei presupposti per il reinserimento fuori dalle mura penitenziarie, resta una delle prime difficoltà, che si incontra ove si esca in assenza di un progetto di ricollocazione. Particolare importanza riveste, quindi, la presa in carico del detenuto, che deve essere globale, iniziando in carcere, proseguendo con l'accompagnamento in uscita e concludendosi con il

<sup>10</sup> Il progetto ha lo scopo di agevolare la possibilità di accesso alle misure alternative per le persone detenute che, pur avendo i requisiti soggettivi, risultino prive di riferimenti esterni e di risorse personali, dando priorità a coloro che devono scontare una pena residua non superiore ai sei mesi (fino ai diciotto mesi) e che, pertanto, non richiedono particolari strategie di controllo.

<sup>11</sup> Il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, c.d. Cura Italia, artt. 123 e 124, prevede l'accesso alla misura alternativa della detenzione domiciliare per i detenuti che debbano scontare fino a 18 mesi di pena, con obbligo di braccialetto elettronico in caso di pena superiore a 6 mesi. Inoltre, viene consentito ai detenuti già in regime di semilibertà di avere la concessione di permessi premio, in modo da non essere obbligati a rientrare la sera negli istituti di pena, al termine della giornata lavorativa.



reinserimento nella società. Tale attività richiede l'avviamento di interventi personalizzati di valutazione, pianificazione, consulenza, orientamento, monitoraggio, nonché un coordinamento complessivo dell'intero percorso (Di Rico *et al.* 2017). Anche lo status di detenuto, che può rimanere impresso nell'identità sociale come un marchio difficilmente occultabile, causa difficoltà e disparità nella ricollocazione nel mondo del lavoro. Ed è la stessa reclusione che, da un lato, porta all'instabilità del lavoro riducendo anche la crescita dei salari (Pettit e Lyons 2009; Western 2002), e, dall'altro, determina alti tassi di recidiva e di disoccupazione che possono essere spiegati sia con gli effetti negativi dello stigma, sia con gli effetti deleteri di una lunga reclusione (Loeffler 2013). L'istituzione penitenziaria da sola, senza opportuni aiuti e collaborazioni da parte di altri organismi pubblici e privati, è costretta ad affrontare diverse difficoltà nel realizzare interventi innovativi finalizzati alla reintegrazione socio-lavorativa di detenuti ed ex-detenuti.



## 2 L'ESECUZIONE PENALE ESTERNA E IL TERRITORIO

L'esecuzione penale tende ad essere identificata dall'opinione pubblica, in modo prevalente, con la detenzione, atta a separare dalla comunità civile una persona condannata. Di fatto, in Italia, dal 1975<sup>12</sup> le sanzioni penali si possono scontare anche sul territorio e presentano uno scenario ben diverso che caratterizza quella che viene definita area penale esterna. L'insieme degli interventi normativi e organizzativi realizzati negli ultimi anni ha portato al consolidamento del numero delle sanzioni che mantengono il soggetto condannato nella comunità. Qui di seguito vengono illustrati brevemente i principali interventi normativi che hanno inciso sul processo di riforma avviato con la legge n. 354 del 1975, e in particolare, sulle misure alternative. Primo tra tutti la legge Gozzini<sup>13</sup> che, circa un decennio dopo, ha innovato profondamente l'impianto precedente, prevedendo la concessione delle misure alternative in presenza di determinate condizioni e introducendo tra queste la detenzione domiciliare – misura nata con finalità prevalentemente umanitarie e assistenziali e volta a tutelare situazioni costituzionalmente rilevanti, come la maternità e la salute. Nei primi anni '90 si assiste a un cambio di rotta che riconduce la detenzione a una visione di tipo affittivo precludendo l'accesso ai benefici agli autori di reati che destano grande allarme sociale. Tra le conseguenze di tale sterzata rigoristica, oltre al sovraffollamento, vi sono anche il mutamento della popolazione detenuta e le conseguenti problematiche connesse alle malattie infettive, spesso derivanti da scarse condizioni igieniche all'interno delle strutture carcerarie. A invertire nuovamente la rotta e a riconsiderare favorevolmente i benefici penitenziari, nel 1998 è intervenuta la legge Simeone-Saraceni<sup>14</sup>, con la quale si è cercato di affrontare la questione del sovraffollamento ampliando l'ambito di applicazione delle misure alternative, in particolare della detenzione domiciliare. Quest'ultima misura, oltre ad essere applicata, in ossequio al principio di gradualità cui si ispira la giurisdizione rieducativa, da anni è volta alla realizzazione di una politica tendente al ridimensionamento del sovraffollamento carcerario per pene o residui di pena relativamente brevi. Tendenza che si è andata confermando nell'evoluzione successiva della normativa, tanto da portare alcuni autori ad affermare che ormai si può parlare di un vero e proprio sistema di esecuzione penale domiciliare (Canepa e Merlo 2010). Sempre per ovviare alla drammaticità del sovraffollamento carcerario, nell'ultimo decennio il legislatore ha inteso fornire una risposta concreta alle aspettative europee circa la necessità di una riforma del sistema sanzionatorio. Risposta che ha rafforzato il ricorso alle misure di comunità, nella consapevolezza che il reinserimento nella collettività di un condannato, attraverso il suo recupero, riveste un significato di prevenzione generale. Con la legge-delega n. 67 del 28 aprile 2014<sup>15</sup> viene introdotto il primo importante tassello di una riforma di tutto il sistema della giustizia, che tende ad avvicinarsi a quei sistemi penali, specialmente anglosassoni, nei

<sup>12</sup> Legge 26 luglio 1975, n. 354, Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

<sup>13</sup> Legge 10 ottobre 1986, n. 663, Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

<sup>14</sup> Legge 27 maggio 1998, n. 165, Modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni.

<sup>15</sup> Si tratta più nello specifico della legge del 28 aprile 2014, n.67, Deleghe al governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili.



quali la pena si modula ogni volta sulle reali e concrete esigenze rieducative del soggetto, senza mai perdere di vista le valenze riparative e preventive che la pena deve sempre e comunque mantenere. La prima parte della legge n. 67/2014 delega il Governo a emanare uno o più decreti legislativi per la riforma del sistema delle pene detentive non carcerarie attuando il principio secondo il quale la detenzione in carcere deve essere considerata come una *extrema ratio*, limitata ai delitti gravi e alla quale ricorrere quando altre sanzioni risultino inefficaci, garantendo, comunque le esigenze di sicurezza sociale. Nel 2015 è stato avviato, attraverso gli Stati generali, un vasto programma di riforma in parte confluito nei tre decreti legislativi dell'ottobre 2018<sup>16</sup>. Successivamente, attraverso la legge n. 103/2017, c.d. Riforma Orlando, vengono introdotte modifiche di grande rilievo nell'ordinamento giudiziario con l'ampliamento dell'ambito di operatività delle misure alternative alla detenzione attraverso la semplificazione delle procedure di accesso, eliminando preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari, incentivando la giustizia riparativa. Tali novità hanno comportato ricadute operative di particolare interesse per le articolazioni territoriali dell'area penale esterna. Il legislatore, infatti, ha voluto rafforzare il ruolo degli Uffici locali per l'Esecuzione penale esterna (UEPE) all'interno degli istituti penitenziari, favorendo il reinserimento sociale dei detenuti attraverso i contatti con l'ambiente esterno, da attuare secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati.

Il percorso di riforma dell'esecuzione penale esterna si trova oggi in un'avanzata fase di realizzazione. Gli interventi di riorganizzazione amministrativa<sup>17</sup> e gli interventi normativi<sup>18</sup> introdotti consentono di configurare gli uffici che prendono in carico i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria come agenzie di *probation* di stampo europeo. Tali articolazioni dipartimentali, sempre più tendenti alla multidisciplinarietà degli interventi, sono saldamente radicate nel territorio e indirizzate al coordinamento di un lavoro corale, avvalendosi dello strumento della progettazione congiunta. Esse, infatti, hanno il compito di mobilitare le energie e le risorse che ciascun territorio può offrire (alloggiative, lavorative, di giustizia ripartiva ecc.) ai fini dell'attuazione della pena fuori dal carcere.

---

<sup>16</sup> Il decreto legislativo n. 121/2018 fornisce la prima disciplina organica, attesa sin dal 1975, dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, mentre la materia dell'esecuzione penale nei riguardi degli adulti è disciplinata dai decreti legislativi n. 123 e n. 124 del 2 ottobre 2018, recanti, rispettivamente: Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103 e Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere g), h) e r), della legge 23 giugno 2017, n. 103.

<sup>17</sup> Tra gli interventi di riorganizzazione amministrativa si segnalano la direttiva del Capo Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità del 17 gennaio 2017, recante le linee di indirizzo per i servizi minorili e per l'esecuzione penale esterna per adulti; la lettera circolare n. 44112/2.4 del 15 settembre 2017, concernente la gestione tecnico-organizzativa degli Uffici per l'esecuzione penale esterna.

<sup>18</sup> Tra gli interventi normativi si segnalano il D.P.C.M. del 15 giugno 2015, n. 84, Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche; il D.M. del 17 novembre 2015 concernente l'individuazione presso il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità degli Uffici di livello dirigenziale non generale, la definizione dei relativi compiti, nonché l'organizzazione delle articolazioni dirigenziali territoriali ai sensi dell'art. 16, c. 1 e c. 2 del D.P.C.M. n. 84/2015; il D.M. del 23 febbraio 2017 recante Individuazione degli Uffici locali di esecuzione penale esterna quali articolazioni territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, nonché individuazione delle articolazioni interne dei medesimi uffici locali e misure di coordinamento con gli Uffici interdistrettuali e distrettuali di esecuzione penale esterna.



D'altro canto, le più recenti disposizioni normative<sup>19</sup>, volte a ridurre in tempi brevi il numero di presenze in carcere, hanno affrontato le conseguenze della pandemia da Covid-19 prevedendo il ricorso a misure alternative con presupposti diversi e con procedure semplificate rispetto alla disciplina ordinaria. In particolare, attraverso l'esecuzione della pena detentiva da eseguirsi presso il domicilio (o altro luogo di cura, assistenza e accoglienza) – quale forma di detenzione domiciliare c.d. di emergenza volta a tutelare la salute e non a individuare una misura atta a favorire la risocializzazione del detenuto – si privilegia da parte degli istituti penitenziari la funzione, ormai prevalentemente deflattiva, delle misure alternative e soprattutto della detenzione domiciliare.

Dai dati in possesso della Direzione generale per l'Esecuzione penale esterna e di messa alla prova del Ministero della Giustizia, al 31 maggio 2020 la detenzione domiciliare è l'unica misura alternativa a registrare un significativo aumento in fase di emergenza sanitaria, passando dai 10.245 soggetti del 31 gennaio 2020 agli 11.601 soggetti del 31 maggio 2020 (tabella 1).

**Tabella 1**      **Soggetti in misura alternativa alla detenzione in carico agli UEPE dal 31 gennaio al 31 maggio 2020**

Misure alternative alla detenzione	Mesi considerati				
	31/01/2020	29/02/2020	31/03/2020	30/04/2020	31/05/2020
Affidamento in prova al servizio sociale	18.454	18.599	18.591	18.454	17.955
Detenzione domiciliare	10.245	10.215	10.400	11.363	11.601
Semilibertà	1.024	1.051	1.009	960	873
<b>Totale</b>	<b>29.723</b>	<b>29.865</b>	<b>30.000</b>	<b>30.777</b>	<b>30.429</b>

Fonte: elaborazione Direzione generale per l'Esecuzione penale esterna e di messa alla prova su dati del Ministero della Giustizia<sup>20</sup>

Tra gli incarichi per misure sopravvenuti nell'anno 2020, fino al 31 maggio si registra un incremento di 6.694 unità di persone in detenzione domiciliare gestite dagli uffici territoriali dell'area penale esterna. Su tali nuovi incarichi di detenzione domiciliare, ben 1.828 sono relativi a soggetti in esecuzione della detenzione domiciliare provvisoria. Occorre precisare che la detenzione domiciliare può essere concessa, su istanza dell'interessato, dal Tribunale di sorveglianza oppure, in via provvisoria fino alla decisione del Tribunale, dal magistrato di sorveglianza. Nello specifico, quest'ultima misura è stata adottata 791 volte nei confronti di soggetti provenienti dalla detenzione e 1.037 per applicazione dell'art. 656 c.p.p. nell'ipotesi in cui il condannato si trovi agli arresti domiciliari.

Dal 31 gennaio al 31 maggio di quest'anno, dopo un lieve calo registrato a fine febbraio, il numero di soggetti in detenzione domiciliare in via provvisoria si è quasi triplicato, facendo passare i soggetti che ne hanno beneficiato da 374 a fine gennaio a 976 a fine maggio (tabella 2).

<sup>19</sup> Cfr. nota 12.

<sup>20</sup> Le analisi effettuate nel paragrafo 2 sono a cura del Dipartimento di Giustizia minorile e di comunità, nello specifico della Direzione generale per l'Esecuzione penale esterna e di messa alla prova che raccoglie i dati attraverso report quindicinali. Sul sito [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it) sezione Strumenti, sottosezione Statistiche sono pubblicati i report mensili, alla data del 15 di ogni mese di riferimento, relativi agli adulti in area penale esterna. Le elaborazioni riportate in tabella si riferiscono agli stessi dati rapportati alla fine di ogni mese considerato.



**Tabella 2 Detenzione domiciliare per soggetti provenienti dalla detenzione 31 gennaio-31 maggio 2020**

Tipologia di misura	Mesi considerati				
	31/01/2020	29/02/2020	31/03/2020	30/04/2020	31/05/2020
Misura ordinaria	3.387	3.369	3.526	4.245	4.617
Misura provvisoria	374	367	461	837	976
Misura per affetti da AIDS	45	48	50	71	72
Misura per madri/padri	42	45	45	44	42
<b>Totale</b>	<b>3.848</b>	<b>3.829</b>	<b>4.082</b>	<b>5.197</b>	<b>5.707</b>

Fonte: elaborazione Direzione generale per l'Esecuzione penale esterna e di messa alla prova su dati del Ministero della Giustizia

In questi ultimi anni si è registrato a livello nazionale un costante aumento delle persone, imputate e condannate, prese in carico dagli uffici di esecuzione penale esterna passate da 23.771 al 31 gennaio 2012 a 60.785 al 31 gennaio 2020 con un incremento di 37.014 persone, pari al 156%. Parallelamente, nello stesso intervallo di tempo, si è registrata una contenuta riduzione del numero di detenuti che è passato da 66.973 a 60.971 con 6.002 detenuti in meno, pari al -9%.

Bisogna comunque considerare che al 31 gennaio tra i 60.785 soggetti seguiti dagli uffici, oltre alle persone in misura alternativa, vanno ricompresi anche i soggetti sottoposti ad altre tipologie di misure<sup>21</sup>, tra i quali i 26.762 sottoposti a provvedimenti del giudice della cognizione, prevalentemente riconducibili agli imputati in messa alla prova<sup>22</sup>. Quest'ultima misura ha registrato, per la prima volta in sei anni, un decremento negli ultimi quattro mesi, passando da 18.391 a 16.940.

Nonostante i cambiamenti intervenuti nel corso degli anni, anche a fronte degli interventi emergenziali, l'istituzione detentiva continua a rimanere centrale nell'esecuzione della pena e l'ampliamento delle misure alternative limita marginalmente l'accrescimento della popolazione detenuta. Bisogna però ricordare che tra i soggetti in carcere vanno comunque ricompresi tutti coloro i quali non essendo in esecuzione di una condanna definitiva non sono destinatari del trattamento rieducativo e non possono accedere alle misure alternative. Alla data del 30 settembre 2020 i detenuti presenti negli istituti di pena italiani sono 54.277 di cui solo 35.899 sono condannati in via definitiva<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> I soggetti in carico agli uffici di esecuzione penale esterna, oltre alle misure alternative alla detenzione, possono essere sottoposti a sanzioni sostitutive, misure di sicurezza, lavoro di pubblica utilità e messa alla prova.

<sup>22</sup> Messa alla prova: con la sospensione del procedimento, l'imputato viene affidato all'ufficio di esecuzione penale esterna (UEPE) per lo svolgimento di un programma di trattamento che preveda come attività obbligatorie l'esecuzione del lavoro di pubblica utilità, consistente in una prestazione gratuita in favore della collettività; l'attuazione di condotte riparative, volte ad eliminare le conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato; il risarcimento del danno cagionato e, ove possibile, l'attività di mediazione con la vittima del reato.

<sup>23</sup> I detenuti in attesa di primo giudizio sono 9.478, i detenuti condannati non definitivi sono 8.506 di cui 4.103 appellanti, 3.354 ricorrenti e 1.049 misti (Nella categoria "misti" confluiscono i detenuti imputati con a carico più fatti, ciascuno dei quali con il relativo stato giuridico, purché senza nessuna condanna definitiva) e i detenuti con condanna definitiva sono 35.899. I dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) sopra riportati sono registrati alla data del 30 settembre 2020 e sono pubblicati sul sito del Ministero della Giustizia ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)), sezione Strumenti, sottosezione Statistiche.



### 3 SICUREZZA INTEGRATA E NUOVI ATTORI: LA POLIZIA PENITENZIARIA

Negli ultimi anni il tema delle politiche di sicurezza integrata ha assunto sempre maggiore centralità nel dibattito pubblico. La cooperazione tra centro e periferia e tra soggetti con compiti e finalità istituzionali diverse era già presente nella legge n. 121/1981, con la partecipazione dei rappresentanti degli enti locali al comitato di ordine e sicurezza pubblica provinciale, rafforzata successivamente con la riforma del Titolo V della Costituzione. In questo contesto il coordinamento tra più attività e più soggetti che godono di una autonoma individualità, ma che concorrono alla realizzazione di un fine comune come quello della sicurezza diventa cruciale. Al moltiplicarsi del numero di soggetti coinvolti corrisponde infatti, in modo proporzionalmente inverso, il grado di integrazione tra gli stessi (Bachelet 1957) essendo, tra l'altro, il tema della sicurezza affrontato con strutture gerarchicamente organizzate, facenti capo ciascuna a un proprio vertice amministrativo/ministeriale. Le esigenze di sicurezza maturate nel tempo a ridosso di eventi criminali e la derivata percezione di insicurezza all'interno delle comunità locali, accompagnate dalla necessità di razionalizzare le risorse, hanno determinato una maggiore integrazione tra gli attori della sicurezza e l'individuazione di nuovi soggetti in grado di apportare un contributo al discorso, anche nell'ottica di una partecipazione allargata. È in questo complesso quadro di nuove sensibilità e di carenza di risorse che si inserisce la valenza dei sistemi di *probation*, ossia di sanzioni sostitutive al carcere, le quali, espletandosi nella comunità, vanno ad incidere sulla sicurezza urbana. L'analisi di questa particolare tematica può illuminare longitudinalmente i molteplici aspetti della sicurezza integrata e la necessità di un coordinamento tra forze dell'ordine, con il recupero del knowhow della polizia penitenziaria e dell'intero sistema carcere, a volte messo ai margini del discorso sicurezza e territorio in modo controintuitivo. Il fenomeno della recidiva e la conseguente criminalità potrebbero, infatti, essere contrastati attraverso la valutazione del contesto ambientale in cui possono svilupparsi ulteriori azioni delittuose e attraverso lo studio delle caratteristiche soggettive del condannato e della sua condotta, individuando anche quelli per cui il crimine rappresenta un *modus vivendi*.

In questo senso, nell'ambito dell'ultima riforma penitenziaria, elaborata partendo dalle proposte della Commissione Giostra<sup>24</sup>, una novità è costituita dai nuclei di polizia penitenziaria presso gli Uffici dell'esecuzione penale esterna (UEPE), i quali operano "secondo una logica di intervento di prossimità e di presenza nel territorio, a supporto delle comunità locali e in stretta sinergia con gli Enti Locali, le associazioni di volontariato, le cooperative sociali e le altre agenzie pubbliche e del privato sociale presenti nel territorio, per realizzare l'azione di reinserimento ed inclusione sociale e con le Forze di polizia, per l'azione di contrasto della criminalità e di tutela della sicurezza pubblica". Il ruolo dell'UEPE, nell'ottica del progetto elaborato dalla Commissione Giostra, sarebbe stato sicuramente di maggior peso, stante la recuperata centralità delle misure alternative, rispetto allo spirito della legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario. Tuttavia, quanto prospettato dalla Commissione è stato recepito in minima parte dal legislatore nei decreti legislativi n. 123 e n. 124 del 26 ottobre 2018, accogliendo solo

---

<sup>24</sup> Commissione istituita con D.M. 19 luglio 2017 con il compito di riformare le norme sull'ordinamento penitenziario in attuazione alla legge-delega 23 giugno 2017, n. 103.





alcuni aspetti procedurali e tralasciando l'approvazione dell'art. 57bis relativo alla pena detentiva quale misura residuale.

L'ordinamento penitenziario comunque ha assistito all'introduzione di due nuovi commi all'art. 58 con i quali si stabilisce la partecipazione della polizia penitenziaria alle attività di controllo, previo coordinamento con l'autorità di pubblica sicurezza. Lo stesso ordinamento all'art. 72 prevede che la polizia penitenziaria controlli il rispetto delle prescrizioni impartite dal magistrato di sorveglianza al soggetto ammesso alla misura alternativa. La partecipazione della polizia penitenziaria alla vigilanza sulle misure alternative è stato lo strumento che il Governo, delegato dalla legge n. 103/2017<sup>25</sup>, ha previsto, in particolar modo, per rendere più efficace il sistema dei controlli.

Molte però le cautele, anche lessicali, adottate nel testo di legge, che possono determinare un depotenziamento di questa partecipazione: innanzitutto essa non è automatica, ma "ove richiesta"; in secondo luogo essa avviene "secondo le indicazioni del direttore dell'Ufficio di esecuzione esterna"; in terzo luogo essa è limitata "esclusivamente" a verificare "l'osservanza delle prescrizioni inerenti alla dimora, alla libertà di locomozione, ai divieti di frequentare determinati locali o persone e di detenere armi". Peraltro, il timore di una commistione dentro/fuori il carcere sembra riguardare anche il ruolo degli UEPE: infatti, nell'estendere la competenza di tali uffici il legislatore ha fatto riferimento all'attività di osservazione del comportamento, che si discosta sia dall'osservazione scientifica della personalità prevista all'interno degli istituti penitenziari, sia dall'osservazione del rispetto del programma comportamentale che già il personale UEPE metteva in atto. Non è chiaro, in ultima analisi, se si è voluto introdurre un *tertium genus* tra la più ampia "osservazione della personalità del reo" e il mero controllo delle prescrizioni.

Eppure, la strada era già stata tracciata da un precedente atto normativo, il decreto del Ministero della Giustizia 1° dicembre 2017, recante *Misure per l'organizzazione del personale del Corpo di polizia penitenziaria negli Uffici di esecuzione penale esterna, nonché per l'individuazione dei compiti e per la selezione del medesimo personale*, che ha previsto l'istituzione di nuclei di polizia penitenziaria presso alcuni uffici interdirettoriali e direttoriali di esecuzione penale esterna. Tra i compiti del personale in questione (ivi assegnato) risaltano quelli indicati ai punti d), e) ed f) dell'art. 2 del suddetto decreto: collaborare all'effettuazione delle verifiche necessarie all'accertamento dell'idoneità ed effettività del domicilio a norma dell'articolo 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199; fornire, quando richiesto, il supporto necessario agli accertamenti sulle condizioni economiche e lavorative del condannato nell'ambito delle indagini per l'ammissione alle misure alternative o di comunità; curare lo scambio informativo riguardo alle attività istituzionali, rapportandosi con le forze dell'ordine territorialmente competenti. In particolare, il comma 2 dello stesso articolo aveva già stabilito, ancor prima della riforma del 2018, che la polizia penitenziaria, a seguito di intese con l'autorità di pubblica sicurezza e con l'Ufficio di esecuzione penale esterna, potesse svolgere attività di controllo delle persone ammesse alle misure alternative alla detenzione, perimetrando tale intervento all'interno di "particolari esigenze trattamentali". Dal confronto tra il decreto ministeriale del 2017 e la novella legislativa del 2018 sembra

---

<sup>25</sup> Cfr. legge 23 giugno 2017, n. 103, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario.



emergere una sostanziale continuità, ma senza ravvisare un percorso di ampliamento del coinvolgimento della polizia penitenziaria nell'esecuzione esterna.

Lo stesso Consiglio superiore della magistratura (CSM), per il tramite della Commissione mista per lo Studio dei problemi della magistratura di sorveglianza istituita nel 2010, nei propri lavori aveva promosso l'obiettivo di fornire alla polizia penitenziaria nuove competenze, individuando due possibili settori di attribuzione: quello meramente esecutivo di controllo dei condannati in esecuzione di misure alternative e quello istruttorio nella fase dedicata alla concessione delle misure alternative.

Questi progetti di ampliamento dei compiti della polizia penitenziaria si sviluppano in parallelo con il potenziamento delle misure alternative quali percorsi deflattivi al sovraffollamento carcerario. Nei suddetti lavori si ipotizza un intervento della polizia penitenziaria nella giurisdizione penale, in sinergia con le altre forze di polizia, al fine di rafforzare le misure alternative e i controlli su di esse e, al contempo, avvalersi delle specificità e competenze della stessa polizia penitenziaria, sgravando da alcune incombenze le altre forze dell'ordine che così avrebbero maggiori risorse nella specifica attività di prevenzione del crimine.

L'idea della Commissione era quella di attribuire alla polizia penitenziaria un ruolo non solo sul controllo della misura concessa, ma anche nella fase informativa che precede l'ammissione, nonché di controllo sui soggetti che accedono alla misura senza passare per il carcere.

Secondo l'analisi del CSM il potenziamento delle misure alternative, unito al rafforzamento dei controlli, andrebbe incontro a quell'esigenza di sicurezza dei cittadini che viene vanificata dal venir meno della certezza della pena.

Di tutte queste proposte però è difficile trovare traccia nelle riforme del 2018.

Eppure, l'odierna emergenza sanitaria connessa alla diffusione del Covid-19 ha finito con l'ampliare forme di detenzione alternative al carcere, quali la detenzione domiciliare, affidando alla polizia penitenziaria i controlli sull'idoneità del domicilio. Questa vicenda mostra icasticamente quanto sia opportuno mettere in sinergia gli attori dell'esecuzione penale esterna con quelli dell'esecuzione penale *tout court* e che, la creazione di appositi nuclei di polizia penitenziaria presso gli UEPE, può essere una scelta di specializzazione e di ripartizione di risorse funzionale all'ampliamento e all'efficacia delle misure alternative. Ciò ricadrebbe nell'alveo della sicurezza integrata, ma è proprio a livello locale, comunale e provinciale, che si instaura un cortocircuito dovuto al mancato raccordo tra dimensione nazionale del sistema carcere e dimensione locale della sicurezza.

La necessità di ampliare la sinergia tra carcere e territorio traspare anche quando, in una sorta di atto mancato, l'amministrazione penitenziaria chiede a sé stessa di seguire i soggetti ammessi alla detenzione domiciliare con il braccialetto elettronico, per la disattivazione della procedura di controllo da remoto. È il caso della recente circolare n. 0144728 del 4 maggio 2020 del Ministero della Giustizia - DAP sulle ulteriori disposizioni relative alla detenzione domiciliare a seguito del decreto 'Cura Italia'. Tale circolare, nel precisare che la procedura di controllo si disattiva quando la pena residua è inferiore ai sei mesi, affida agli uffici matricola del carcere ove è stato posto ai domiciliari il detenuto il compito di conoscere la sua posizione giuridica e quello di comunicare con le forze di polizia competenti territorialmente. A questo proposito bisogna precisare che quando un detenuto lascia il carcere per



ammissione a detenzione domiciliare il suo fascicolo, contenente anche la sua posizione giuridica, rimane custodito presso l'istituto di scarcerazione a prescindere dal luogo di detenzione domiciliare ove il detenuto dovrà recarsi. L'aggiornamento del fascicolo compete agli uffici matricola i quali dovranno prendere in considerazione le eventuali modifiche in diminuzione o in aumento della pena residua del soggetto in detenzione domiciliare. Il flusso informativo relativo ai provvedimenti che incidono sulla durata della pena del soggetto in misura alternativa non è lineare e continuo, ma è frammentato, così come le diverse competenze distribuite tra le autorità giudiziarie, forze di polizia presenti sul territorio e forza di polizia che gestisce il fascicolo del detenuto, *rectius* la polizia penitenziaria

Per il legislatore la sicurezza del territorio e il carcere sono difficilmente coniugabili, mancherebbe un rapporto di mutualità. Ma basta porgere l'orecchio alle vicende odierne, alle torsioni che il sistema ha subito a causa della pandemia, per capire come il carcere e la sicurezza del territorio possono esprimere un concetto di integrazione più ampio rispetto alla ristretta visione ove erano confinati.



## CONCLUSIONI

L'accesso alle misure alternative alla detenzione, quale percorso eletto per il reinserimento sociale, non è stato recepito nell'articolo 1 dell'ordinamento penitenziario nonostante la proposta della Commissione di riforma la quale, nella sua relazione illustrativa, aveva ritenuto le misure di comunità e l'ambiente esterno i massimi facilitatori del reinserimento sociale dei condannati<sup>26</sup>.

Le misure di comunità continuano ad operare e pongono esigenze che, in attesa di una riforma strutturale dell'esecuzione penale, debbono essere rincorse e soddisfatte, soprattutto quando l'endemica questione del sovraffollamento delle carceri si interseca con la pandemica diffusione di un virus.

La cronaca di questi giorni segnati dalla problematica sanitaria ha finito con l'accendere i riflettori sul pianeta carcere e, con un effetto pendolo, il focus si è spostato dalle rivolte dentro le mura alle così dette scarcerazioni facili, per poi riposizionarsi all'interno delle sezioni delle carceri, in particolare quelle ove sono ristretti i detenuti per reati associativi di stampo mafioso. Da tutto ciò e dalle conseguenti disposizioni legislative, nonché dalle più numerose disposizioni amministrative, è emersa la necessità di una visione che tenesse insieme le esigenze securitarie con quelle di tutela dei diritti fondamentali delle persone. Il coordinamento è mancato per l'immediata gestione emergenziale delle rivolte e per la gestione del sovraffollamento carcerario acuito dalla necessità di riservare spazi per l'esecuzione di adeguate misure di confinamento sanitario.

La risposta del decisore politico, in via legislativa, per allentare la pressione sulle carceri è stata fondamentalmente una modifica alla sola detenzione domiciliare. Tuttavia, è bastato ciò, oltre a una serie di circostanze non legate a tale provvedimento ma in qualche modo riconducibile a tale tipo di misura, per far emergere il nervo scoperto della percezione della sicurezza quando quest'ultima interseca il mondo carcerario.

Il tenere corta la filiera tra soggetti istanti, ossia i detenuti, e soggetti decisori, ossia la magistratura di sorveglianza, avvalendosi delle composite risorse dell'amministrazione penitenziaria, può essere una strada efficace ed efficiente. Inoltre, verrebbe mantenuta una sorta di continuità con l'esecuzione della pena detentiva, in modo da essere percepita agli occhi dell'opinione pubblica come tale, anziché quale misura meramente premiale.

Sul versante della sicurezza diventano essenziali lo scambio di informazioni e i controlli mirati, sul versante del reinserimento, invece, un programma adeguato e la costruzione di una rete sociale e istituzionale sul territorio attraverso l'armonizzazione, la sincronizzazione, la razionalizzazione degli interventi. Quello che si auspica per il futuro è una partecipazione della polizia penitenziaria in seno al naturale organo di coordinamento della sicurezza integrata, il Comitato provinciale ex art. 20 della legge n. 121 del 1982. Partecipazione che è la diretta conseguenza di due linee di consapevolezza attualmente in essere: il ruolo delle misure alternative nel sistema penale e il ruolo dell'esecuzione della

---

<sup>26</sup>Relazione illustrativa della Commissione Giostra alla proposta di modifica dell'art. 1 dell'O.P. 2018.



pena nella sicurezza integrata, in particolare la capacità del carcere di estendere la sua ombra nel percepito della collettività.

D'altronde sarebbe inverosimile in un sistema penitenziario come quello italiano, ove la sanzione penale la fa da padrona, ridurre l'esecuzione penale a una mera appendice del discorso sicurezza. Ancor più se il sistema, seppur lento a introiettare le misure alternative al carcere, di fatto si caratterizza per una polverizzazione della pena, la cui effettività decade nella percezione del cittadino. L'effettività della pena non può passare per il carcere se esso è afflitto da cronico sovraffollamento e da carenze di risorse. Tanto vale puntare su misure alternative da eseguirsi in sicurezza. Si finirebbe con il coniugare due esigenze tra loro solo apparentemente contrapposte: la rieducazione del condannato e la sicurezza del cittadino.

Aumentare il ricorso alle misure alternative, o anche semplicemente renderle più efficienti, significa aumentare le risorse per attivarle, non solo logistiche e tecniche ma anche di personale specializzato capace di interfacciarsi con i diversi e numerosi soggetti coinvolti. Lo spazio delle misure di comunità può essere utilizzato quale piattaforma per la costruzione di sinergie tra il mondo penitenziario e il territorio, creando protocolli e conoscenze che possono tornare utili.



## BIBLIOGRAFIA

- ASSOCIAZIONE ANTIGONE (2020), *Il carcere al tempo del Coronavirus. XVI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, Roma, Associazione Antigone <<https://bit.ly/3iZZOi7>>
- BAUMAN Z. (2001), *Voglia di comunità*, Bari, Laterza
- BECCARIA C. (1950), Dei delitti e delle pene, in Calamandrei P. (a cura di), *Dei delitti e delle pene*, Firenze, Le Monnier, pp.164-166
- CANEPA M., MERLO S. (2010), *Manuale di diritto penitenziario. Le norme, gli organi, le modalità dell'esecuzione delle sanzioni penali*, Milano, Giuffrè Editore
- CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (2013), Ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10 - Sentenza Torreggiani e altri c. Italia, 8 gennaio
- DI RICO L., MAIORANO A., LOLLI C. (2017), Lavorare in carcere. Verso un modello di presa in carico dei detenuti, *Sinapsi*, VII, n.1, pp.119-145
- FOUCAULT M. (1976), *Sorvegliare e punire*, Torino, Einaudi
- LOEFFLER C.E. (2013), Does imprisonment alter the life course? Evidence on crime and employment from a natural experiment, *American Society of Criminology*, 51, n.1, pp.137-166
- MAIORANO A. (a cura di) (2014), *O.L.T.Re. Un percorso di orientamento al lavoro rivolto ai detenuti*, I libri del Fondo sociale europeo n.211, Roma, Isfol
- MARCETTI C. (2011), L'architettura penitenziaria dopo la riforma, in Anastasia S., Corleone F., Zevi L. (a cura di), *Il corpo e lo spazio della pena*, Roma, Ediesse, pp.69-94
- PAONE S. (2011), Dal carcere in città alla città carcere, in Anastasia S., Corleone F., Zevi L. (a cura di), *Il corpo e lo spazio della pena*, Roma, Ediesse, pp.119-131
- PETTIT B., LYONS C.J. (2009), Incarceration and the legitimate labor market. Examining age-graded effects on employment and wages, *Law & Society Review*, 43, n.4, pp.725-756
- POLIDORO R., BERGAMINI S., BEZZI G., BOGNANNI F.M., CHERUBINO G., GIANNINI R., MOSSO D., RENZINI N., SIMONETTI C., TERRANOVA G., VIGNA R., VILLA F. (2016), *Gli stati generali dell'esecuzione penale visti dall'Osservatorio Carcere dell'Unione delle Camere Penali Italiane*, Pisa, Pacini Editori
- TARTAGLIA POLCINI G. (2019), Il paradosso di Montevideo: le misure alternative alla detenzione come strumento di lotta al crimine organizzato, *Diritto penale della globalizzazione*, n.3, pp.255-258
- TERLIZZESE D. (2018), Persone dietro i numeri. Un'analisi del rapporto tra sistemi penitenziari e recidiva, *Questione Giustizia*, n.3, pp.136-140
- WESTERN B. (2002), The impact of incarceration on wagemobility and inequality, *American Sociological Review*, 67, n.4, pp.526-546

ISSN 2533-2996

ISBN 978-88-543-0141-2