

queste istituzioni

Le misure alternative alla detenzione.
Un'innovativa applicazione pratica:
il progetto *Una scuola come casa*

Andrea Tonello

Numero 3/2023
30 settembre 2023

Le misure alternative alla detenzione. Un'innovativa applicazione pratica: il progetto *Una scuola come casa*

di Andrea Tonello*

Sommario

1. Le misure alternative alla detenzione. – 1.1. Storia dell'evoluzione penale. – 1.2. Il trattamento penitenziario nell'ottica del reinserimento nella società. – 1.3. Storia ed analisi delle misure alternative alla detenzione. – 1.4. La detenzione domiciliare. – 1.5. Le pene sostitutive alle pene detentive brevi. – 2. Il Progetto “Una scuola come casa”. – 3. Riflessioni finali.

Sintesi

La massima espressione dei principi di umanità e finalità rieducativa della pena si realizza nell'esecuzione della condanna in forma alternativa alla detenzione. Le misure alternative alla detenzione sono disciplinate, anzitutto, nel Capo VI del Titolo I della Legge 26/7/75 n. 354 (c.d. ordinamento penitenziario, O.P.). Il fondamento ideologico alla base di tali istituti risente di una evoluzione storica incentrata sulla progressiva esaltazione del valore della persona umana e dei valori di civiltà giuridica correlati ai principi di proporzione tra reato e sanzione, mitigazione, umanizzazione e rieducazione della pena, che hanno trovato collocazione – nell'ordinamento italiano – a livello costituzionale (art. 27).

Riassumendo il concetto in maniera più pragmatica, scontare la pena fuori dal carcere sembra favorire il recupero e il reinserimento del condannato peraltro consentendo un notevole risparmio per gli investimenti dello Stato in ambito penitenziario ed evitando così il sovraffollamento degli Istituti di pena.

Ma, nonostante la creazione delle misure alternative, i numeri della popolazione detenuta sono rimasti alti, perché la loro fruizione in generale ha coinvolto e coinvolge tuttora persone con pene che difficilmente si sarebbero scontate in carcere. Pertanto, se si confrontano i numeri, la crescita delle possibilità di fruizione delle misure alternative non ha avuto specularmente una diminuzione della popolazione carceraria. Inoltre, la recente emergenza pandemica, legata alla diffusione del coronavirus “Covid 19”, ha avuto drammatiche ripercussioni anche negli Istituti Penitenziari che hanno dovuto affrontare abnormi problematiche gestionali della popolazione detenuta sia dal punto di vista sanitario, sia per quanto riguarda gli aspetti contenitivo-comportamentali.

Le misure adottate per contrastare tali problematiche hanno contribuito ad attenuare solo in parte la preoccupante situazione all'interno delle carceri. Nello specifico, è emerso che un buon numero di detenuti, potenzialmente soggetti ammissibili alla misura alternativa della

* Primo Dirigente di Polizia Penitenziaria, Comandante della Scuola di Formazione dell'Amministrazione Penitenziaria “Andrea Schivo” – Cairo Montenotte. Lo scritto è stato sottoposto a referee redazionale.

“detenzione domiciliare”, per comportamento e termini giuridici, non ha potuto beneficiare della misura in quanto privo del requisito.

Si è, pertanto, ipotizzato, presso la Scuola di Formazione dell’Amministrazione Penitenziaria “Andrea Schivo” di Cairo Montenotte (in provincia di Savona¹), vista la necessità di dover appaltare i lavori di manutenzione e pulizia della struttura e considerata la disponibilità alloggiativa, di offrire ai soggetti sopra citati non solo un idoneo domicilio, ma anche la concreta possibilità di svolgere attività lavorativa, rendendo il progetto non un mero atto di accoglienza, ma un vero e proprio strumento di inclusione sociale.

Abstract

The maximum expression of the principles of humanity and the re-educational purpose of the sentence is achieved in its execution as an alternative to detention.

The alternative measures to detention are regulated, first of all, in Law 354/75, Chapter VI, Title I. The ideological foundation underlying these institutes is affected by the value of the human person and of the values of juridical civilization correlated to the principles of proportion between crime and penalty, mitigation, humanization and re-education of punishment, which have found -in the Italian legal System- at the highest level, i.e. in the Constitution (precisely, in article 27).

Summarizing the concept in a more pragmatic way, serving the sentence outside prison favors the recovery and the reintegration of the convict and can allow for considerable savings for State investments in the penitentiary sector, avoiding overcrowding in prisons.

Despite the creation of alternative measures, the numbers of the prison population have been remained high, because their use generally involved and still involves people with sentences that in any case would hardly have been served in prison. Therefore, if the numbers are compared, the growth in the possibilities of using alternative measures has not mirrored a decrease in the prison population. Furthermore, the recent pandemic emergency, linked to spread of the “Covid19” coronavirus, has also had dramatic repercussions in penitentiary institutions which have had to face abnormal management problems of the inmate population both from a purely health point of view, and as regards the containment aspects – behavioral. The measures adopted to counter these problems have contributed to only partially alleviating the worrying situation inside prisons. Specifically, it emerged that a not little number of inmates, potentially subjects eligible for the alternative measure of “home detention”, due to behavior and legal terms, could not benefit from the measure as they lacked the requirement. It was, therefore, hypothesized, at the “Andrea Schivo” Penitentiary Police Academy in Cairo Montenotte (in the Province of Savona), given the need to outsource the maintenance and cleaning works of the facility and considering the housing availability, to offer the subjects mentioned above not only a suitable domicile, but also the concrete possibility of carrying out work, making the project not a mere act of welcome, but a real tool for social inclusion.

Parole chiave

Carcere; pena; misure alternative; formazione; finalità rieducativa.

Keywords

Prison; punishment; alternative measures; training; re-educational purpose.

¹ Incardinata presso la Direzione Generale della Formazione (cd. D.G.F.), una delle 3 Direzioni Generali facenti capo al Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria (cd. D.A.P.).

1. Le misure alternative alla detenzione.

1.1. Storia dell'evoluzione penale.

Le prigioni nacquero col sorgere della civile convivenza umana, con la funzione, almeno iniziale, di allontanare dalla società quelle persone che avessero recato danno o potessero recarlo agli altri consociati. Le prime nozioni di prigioni si hanno nella Grecia antica e nell'Impero romano, con una notevole evoluzione del sistema punitivo dal diritto romano all'epoca post-illuminista. L'impero romano era caratterizzato da pene di carattere privatistico (pene pecuniarie) per i trasgressori di norme di interesse individuale e pene di carattere pubblicistico (pena capitale, esilio, fustigazione) per i trasgressori di norme di interesse collettivo, essendo il carcere considerato come mezzo di coercizione allo scopo di assicurare il reo alla giustizia.

L'ordinamento penale medioevale era basato sul criterio della vendetta privata. La pena tendeva al risarcimento del danno o alla riparazione dell'offesa in cui il potere pubblico era assente (alcuni studiosi pensano che il principio di carcere quale luogo di espiazione della pena risalga alla Chiesa dei primi tempi della religione cristiana²).

Per quanto concerne l'epoca pre-illuminista (XVI secolo), in Inghilterra nacquero le *house of correction* o *workhouses*, che accoglievano ladri, prostitute, vagabondi, e li obbligavano a "riformarsi" attraverso il lavoro e la disciplina³.

In epoca illuminista (XVIII secolo), la detenzione non era considerata come pena, ma come un mezzo per impedire che l'imputato si sottraesse alla giustizia; il carcere non aveva finalità punitiva, ma era un edificio solitamente attiguo al tribunale concepito come un luogo di custodia provvisoria. Verso la fine del 1700 la privazione della libertà era divenuta la sanzione prevalentemente applicata ai condannati: in questo modo il carcere acquistò rilevanza sociale⁴.

Erano infatti seguite le teorie assolute utilitaristiche e retributive della pena⁵. Uno dei maggiori esponenti dell'utilitarismo fu Jeremy Bentham, che con il suo progetto di *Panopticon*,

² C. BRUNETTI, *Diritto penitenziario*. Napoli, Independently published (2021), pp. 21-24.

³ Cfr. M. PAVARINI, D: MELOSSI, *Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario*, Bologna, Zanichelli (1977), pp. 31-96.

⁴ Cesare Beccaria scrisse nel 1764 il libro "*Dei Delitti e Delle Pene*" dove trattò dell'abolizione della pena di morte e del principio dell'umanizzazione della pena intesa come castigo inflitto nei limiti della giustizia, in proporzione al crimine commesso, e non secondo l'arbitrio del giudice.

⁵ La teoria assoluta utilitaristica (L. Feuerbach, G. D. Romagnosi) giustifica la pena giudicandone la correttezza in merito agli effetti che essa cagiona: se genera più vantaggi, ovvero più utilità ai consociati, allora la pena è eticamente consentita ed è corretto attuarla. Più specificatamente, vi è la tesi secondo cui la pena serve come deterrente e si divide in deterrenza individuale ed in deterrenza generale. Nella prima l'effetto deterrente è indirizzato alla persona punita e non consente che costui compia altri delitti, nella seconda sussiste il fine di scoraggiare le persone attraverso la punizione di un singolo consociato poichè la punizione di un reo consente di far cambiare idea a potenziali criminali di compiere reati. La critica maggiore rivolta alle teorie utilitariste è quella di sottostimare il principio di giustizia, di metterlo in secondo piano rispetto al principio di utilità. Non ci si serve di una pena con la finalità di infliggere al reo ciò che egli merita per ciò che ha fatto, in base ad un principio di proporzionalità: la punizione ha come obiettivo quello di massimizzare l'utilità, che si concretizza in una diminuzione della afflizione per mezzo dell'effetto deterrente ed anticipato che la punizione cagiona. Cfr. D.

un carcere a forma circolare fatto di bracci o raggi e rotonde che permetteva ai carcerieri di stare fermi sul posto di guardia ed avere una piena visione su tutto l'edificio, assegnava al carcere un carattere intimidatorio e di totale controllo. Il *Panopticon* era basato sul principio ispettivo che i pochi carcerieri potessero controllare i molti detenuti, e che il controllo potesse essere esercitato su tutti gli atti del carcerato nell'arco delle 24 ore [i primi istituti carcerari in tal senso furono: Firenze Ospizio San Filippo Neri (istituita una sezione di 8 celle destinata a giovani di buona famiglia con problemi di disadattamento a scopo correzionale); Milano (Casa di Correzione per reati minori; Ergastolo per Reati gravi); Roma (Carcere di San Michele)].

Nello Stato moderno post-illuminista, invece, il fondamento politico della pena e del sistema penale nel suo complesso erano, secondo le teorie relativo-utilitaristiche, la protezione dei beni giuridici e la pace sociale; fondamenti che si riflettevano nel concetto di prevenzione, generale e speciale.

La prevenzione generale si delinea nella funzione intimidativa-deterrente del rischio di subire una punizione, la cui efficacia, tuttavia, non presenta criteri sicuri sulla base della rigidità della pena, ma viene caratterizzata invero dalla celerità e certezza della sua concreta applicazione⁶.

La prevenzione speciale si fonda sulla tesi della neutralizzazione, della intimidazione e della rieducazione del reo. Quest'ultima non viene intesa come correzione a livello morale del soggetto, poiché lo Stato non si assume il compito di garantire un sistema di valori etico-morali a livello assoluto, essendo impraticabile la via di obbligare i cittadini ad accettare tale sistema. Viene considerata la teoria della legalità esteriore, cioè far acquisire all'autore del reato l'attitudine a vivere coi consociati senza la volontà o comunque la previsione di commettere fatti illeciti⁷.

BERTACCINI, *Fondamenti di critica della pena e del penitenziario*. Bologna, Bononia university press (2021), pp. 29-32; T. PADOVANI, *L'utopia punitiva. Il problema delle alternative alla detenzione nella sua dimensione storica*. Milano, Giuffrè (1981), pp. 15-16.

La teoria assoluta retributiva (Kant, Hegel) stabilisce che la punizione sia, per definizione, retribuzione formale al fatto illecito. Compiere un reato rende legittima di per sé la sottoposizione del delinquente alla pena: egli merita la punizione giacché autore di un fatto *contra legem*. La pena non deve avere fini di deterrenza o salvaguardia perché ciò vorrebbe dire cambiare il colpevole in uno strumento, per la realizzazione della rieducazione o della prevenzione. La punizione è dunque un male comminato dallo Stato per pareggiare (retribuire) il male che un soggetto, tramite il suo agire, ha causato ad una altra persona od alla società. Cfr. A. BARATTA, *Criminologia critica e critica del diritto penale: introduzione alla sociologia giuridico-penale*, Bologna, Il Mulino (1982), pp. 202 e ss.; L. EUSEBI *La pena "in crisi". Il recente dibattito sulla funzione della pena*, Brescia, Morcelliana (1990), pp. 67-81.

⁶ Per un'interessante prospettiva sulla prevenzione generale reintegratrice, cfr. C. PIERGALLINI, G. MANNOZZI, C. SOTIS ed altri, *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*. Milano, Giuffrè (2023), in <https://discrimen.it/qualcosa-di-meglio-della-pena-retributiva-in-margine-a-c-e-paliero-il-mercato-della-penalita/>.

⁷ Si può trovare una completa disamina sulle funzioni delle pene in M. CANEPA e S. MERLO, *Manuale di diritto Penitenziario*, Milano, Giuffrè Editore (2004), pp. 22-37.

In Italia, dopo l'unificazione del Regno, entrò in vigore il Codice Penale Zanardelli (1890) e, poco dopo, il Regolamento Generale degli Stabilimenti Carcerari (1891). La tipologia carceraria era caratterizzata dal sistema cellulare (cioè celle individuali); venne abolita la pena di morte (sostituita con l'ergastolo), ma restarono severissime le pene per i reati contro la proprietà; era previsto l'uso della catena al piede per i condannati ai lavori forzati e di sanzioni disciplinari come l'uso della camicia di forza e della cella oscura. Altre innovazioni normative furono nel 1923 il passaggio delle competenze in materia penitenziaria dal Ministero dell'Interno al Ministero della Giustizia; successivamente fu emanato il nuovo Codice Penale, ancora attualmente in vigore, il cd. codice Rocco (1931). In quell'anno fu anche emanato il Regolamento per gli Istituti di Prevenzione e di Pena, che stabiliva 3 principi fondamentali della vita carceraria: lavoro, istruzione e religione; venne applicata una rigida separazione tra il mondo carcerario e la realtà esterna, con esclusione dal carcere di qualsiasi persona estranea, cioè non inserita nella gerarchia e non sottoposta alla disciplina penitenziaria, e con l'obbligo di chiamare i detenuti con il loro numero di matricola al posto del cognome (volto alla soppressione della personalità del detenuto⁸).

La Costituzione Italiana (1948) prevede all'articolo 27 che «*La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte*». Nonostante il dettato costituzionale, solo quasi 30 anni dopo, nel 1975, si ebbe la Riforma dell'Ordinamento Penitenziario (Legge 354 del 26 Luglio 1975). Esso constava di 91 articoli, i cui punti di maggiore interesse e di chiara differenza rispetto al Regolamento del 1931 sono:

- Principio di qualificazione del trattamento;
- Disciplina del lavoro in carcere;
- Creazione di nuove forme di operatori specializzati;
- Misure alternative alla detenzione.

È poi intervenuta la cd. Legge Gozzini (L. 663 del 1986), che ha introdotto dei benefici che permettono ai detenuti che hanno mantenuto una buona condotta e dimostrato il ravvedimento, di usufruire di misure alternative al carcere e permessi premio per coltivare gli affetti familiari ed instaurare rapporti di lavoro. Era infatti chiaro quanto fosse inutile, per coloro che avevano commesso reati di lieve entità o comunque poco gravi, scontare la pena in carcere, e per coloro che avevano scontato la parte maggiore di pena concluderla all'interno di esso.

⁸ Per una esaustiva analisi dell'*excursus* storico dei sistemi penitenziari in Italia dal 1700 alla emanazione della Costituzione, cfr. A. BORZACCHIELLO, *La grande Riforma, breve storia dell'irrisolta questione carceraria*. In *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 2 - 3/2005.

Dopo altri interventi di riforma ed integrazione della normativa riguardante l'ordinamento carcerario, nel 2000 venne emanato un nuovo Regolamento recante norme sull'Ordinamento Penitenziario e sulle Misure Privative e Limitative della Libertà (Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, sostitutivo del Decreto del 1976, cd. R.E.⁹).

1.2. Il trattamento penitenziario nell'ottica del reinserimento nella società.

In definitiva, con l'entrata in vigore della Costituzione e delle successive leggi appena citate, la questione del fondamento e della funzione della pena è stata connotata di nuova valutazione. Il trattamento rieducativo durante l'esecuzione della pena è un dovere dello Stato, quindi si passa da una maggior considerazione sul fatto da punire ad una maggiore valutazione della persona da sottoporre alla pena¹⁰.

Nell'ottica del diritto alla risocializzazione della persona detenuta, inteso come necessità di favorire un graduale e progressivo processo di recupero sociale del condannato sulla base di una reale conoscenza scientifica della persona (quindi anche nell'ottica della concessione delle misure alternative), il carcere non viene più ritenuto una "istituzione terminale", ma un luogo dove lo Stato deve porre in essere tutte le attività individuate a suo favore per consentirgli di assumere un nuovo o diverso orientamento di vita¹¹. Vengono dunque stabiliti molteplici principi, sotto forma di norme dell'O.P.

Articolo 1 O.P. "Trattamento e rieducazione"

1. Il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona. Esso è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose, e si conforma a modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione.

⁹ Per una valutazione generale delle riforme penitenziarie dal 1975 al 2000, cfr. G. MARINUCCI, *Il sistema sanzionatorio tra collasso e prospettive di riforma*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, pp. 160 e s.

¹⁰ In relazione ai principi enunciati nelle Regole Minime dell'O.N.U. del 1955 e del Consiglio d'Europa. Quest'ultimo è un'organizzazione internazionale il cui scopo è promuovere la democrazia, i diritti umani, l'identità culturale europea e la ricerca di soluzioni ai problemi sociali nei Paesi in Europa: fu fondato il 5 maggio 1949 con il Trattato di Londra, conta oggi 46 Stati membri e la sua sede istituzionale è a Strasburgo, in Francia, nel Palazzo d'Europa. Cfr. C. BRUNETTI, *op. cit.*, pp. 48-50.

¹¹ Il principio indicato, cioè il reinserimento del reo all'interno della società, deve pertanto essere ritenuto l'unico fine previsto dall'irrogazione della pena: corollario a questo scopo è l'evitare che il carcere funga da ulteriore fonte di criminalità. Si pensi, a tal proposito alla c.d. equazione hegeliana secondo cui «*per negare il diritto attraverso la pena è necessario che quest'ultima sia conforme al diritto, anzitutto rispettosa della dignità del detenuto e idonea a consentire l'espressione della sua personalità anche in vista del reinserimento sociale*»: diversamente, la pena diventa "delitto". Cfr. M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*. Napoli, Editoriale scientifica (2014), p. 17.

2. *Il trattamento tende, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale ed è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati. [...]*

Articolo 13 O.P. “Individualizzazione del trattamento”

1. *Il trattamento penitenziario deve rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto, incoraggiare le attitudini e valorizzare le competenze che possono essere di sostegno per il reinserimento sociale.*

2. *Nei confronti dei condannati e degli internati è predisposta l'osservazione scientifica della personalità per rilevare le carenze psicofisiche o le altre cause che hanno condotto al reato e per proporre un idoneo programma di reinserimento.*

3. *Nell'ambito dell'osservazione è offerta all'interessato l'opportunità di una riflessione sul fatto criminoso commesso, sulle motivazioni e sulle conseguenze prodotte, in particolare per la vittima, nonché sulle possibili azioni di riparazione.*

4. *L'osservazione è compiuta all'inizio dell'esecuzione e proseguita nel corso di essa. Per ciascun condannato e internato, in base ai risultati dell'osservazione, sono formulate indicazioni in merito al trattamento rieducativo ed è compilato il relativo programma, che è integrato o modificato secondo le esigenze che si prospettano nel corso dell'esecuzione. [...]*

Articolo 15 O. P. “Elementi del trattamento”

1. *Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, della formazione professionale, del lavoro, della partecipazione a progetti di pubblica utilità, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia. Ai fini del trattamento rieducativo, salvo casi di impossibilità, al condannato e all'internato è assicurato il lavoro. [...]*

Se fino al 1975 il termine “trattamento” assumeva un doppio significato, cioè indicava cosa dovesse essere fornito ai detenuti per la soddisfazione di loro particolari bisogni di mantenimento e di cura (ad es.: trattamento alimentare, trattamento degli ammalati) ed indicava, in modo più ampio, il regime di vita instaurato negli Istituti (regime di isolamento, regime per minorati fisici o psichici, ecc...), con la riforma del 1975 il “trattamento” viene inteso come l'insieme degli interventi rieducativi necessari al fine di favorire il reinserimento sociale dei detenuti e degli internati.

Il trattamento penitenziario, quindi, nella più vasta ed inclusiva accezione, comprende quel complesso di norme e di attività che regolano ed assistono la privazione della libertà per l'esecuzione di una sanzione penale. Con il termine di trattamento rieducativo si indica quella specifica attività che l'Amministrazione Penitenziaria è chiamata a svolgere, in occasione della

detenzione o della privazione della libertà personale, al fine della risocializzazione della persona¹².

Più precisamente, nei confronti di condannati ed internati, trattasi di un'offerta di interventi qualitativamente più mirati in quanto rivolti non solo a neutralizzare le scorie del *process of prisonization*, ma anche a correggere quelle carenze, inerenti alla persona e alla sua collocazione nella società, che «sono di ostacolo a una costruttiva partecipazione sociale» (art. 1, II co., O.P.).

In senso criminologico e quindi terapeutico, il trattamento è l'insieme di misure che, attuate in conformità ai valori fondamentali dello Stato di diritto, hanno lo scopo di: modificare la personalità del reo in senso eticamente valido e socialmente congruo; rimuovere gli ostacoli che hanno contribuito a causare il comportamento criminoso per evitare la recidiva; dotare il soggetto della capacità di adeguarsi al minimo etico giuridico-sociale; rendere favorevole la prognosi di un reinserimento nella società¹³.

L'osservazione scientifica della personalità, citata nell'art. 13 O.P., viene meglio specificata nell'art. 27 D.P.R. 230/00, e consiste in una valutazione diagnostica, nel formulare un profilo sociale, comportamentale e psicologico e nel delineare gli elementi prognostici. Le valutazioni dei vari operatori penitenziari che se ne occupano si integrano e si amalgamano fra loro nella stesura della relazione di sintesi e dell'ipotesi trattamentale.

La relazione o il documento di sintesi contiene due parti: nella prima parte sono indicati tutti i dati necessari alla comprensione del vissuto del soggetto in ordine ai suoi problemi personali, famigliari, sociali¹⁴; nella seconda parte, in relazione e sulla base di quanto indicato nella prima, vengono delineate le linee fondamentali degli interventi da svolgere in favore del soggetto ai fini della sua risocializzazione.

¹² Per esaurienti commenti sugli artt. 1-13-15 O.P. cfr. S. Consolo, *Codice penitenziario commentato*. Firenze, Laurus Robuffo (2020), rispettivamente pp. 32-41 (art. 1), 124-130 (art. 13) e 155-161 (art. 15).

¹³ La stessa società con tutte le sue espressioni (enti locali, associazioni pubbliche e private, singoli cittadini, ecc...) è chiamata a partecipare all'opera di rieducazione e reinserimento dei condannati. Dispone infatti l'art. 17 O.P., I co., che «La finalità del reinserimento sociale dei condannati e degli internati deve essere perseguita anche sollecitando ed organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa». Tale visione include pertanto anche la concezione di un contesto penitenziario aperto verso il mondo che sta 'fuori', verso ciò che, in un'ottica di scambio reciproco, la società può apportare con il suo contributo. Cfr. N. MALIZIA, *Il trattamento individualizzato del detenuto nel sistema penitenziario italiano*. Padova, Libreria universitaria edizioni (2021); E. V. PETRALLA, *Le prospettive dell'esecuzione penale esterna tra emergenza e spinte trasformative*, in AA.VV., *Oltre il carcere: prospettive dell'esecuzione penale esterna*, in *Democrazia e Diritto*, 2014, fasc. 3, p. 173.

¹⁴ Precisamente, dati giuridici, dati penitenziari, dati clinici, dati psicologici, dati sociali, valutazione del vissuto riguardo le esperienze passate, disponibilità ad usufruire di interventi trattamentali, riflessione sulle condotte anti-giuridiche poste in essere (ravvedimento), motivazioni e conseguenze delle azioni anti-giuridiche commesse, azioni riparatorie delle conseguenze del reato. Cfr. S. ARDITA, L. DEGL'INNOCENTI e F. FALDI, *Diritto penitenziario*. Firenze, Laurus Robuffo (2020), pp. 53-56.

Tale documento viene redatto durante la riunione della cd. *équipe*. Infatti, il successivo articolo 28 del R. E. riguarda l'espletamento dell'osservazione della personalità, ed è svolto dalla *équipe*. Essa è il "gruppo ristretto", avente rilevanza esterna, presieduto dal Direttore dell'Istituto (o dal suo sostituto ma non da un suo delegato), la cui presenza è di suprema importanza: non è un compito delegabile ad altra figura, né riconducibile ad una presa d'atto del lavoro dei membri dell'*équipe*. Essa è composta soltanto dalle figure istituzionalmente competenti alla "gestione" dell'esecuzione della pena e che hanno pertanto competenza a definire formalmente la sintesi/aggiornamento dell'osservazione ed un'ipotesi di trattamento intra o extra murario. Esse sono: Direttore (che presiede il gruppo), Funzionario Giuridico Pedagogico (una volta noto come educatore¹⁵), Funzionario U.E.P.E. (Assistente Sociale), Rappresentante della Polizia Penitenziaria¹⁶, Esperto ex art. 80 O.P. (a richiesta della Direzione).

Il gruppo può essere allargato, con il coordinamento del Funzionario giuridico pedagogico, a tutti coloro che interagiscono con il detenuto o che collaborano al trattamento dello stesso: sanitari, operatori Ser.T., insegnanti, volontari, rappresentanti di culto, mediatori culturali, ecc... In questo caso si parla di Gruppo Osservazione e Trattamento (cd. G.O.T.¹⁷).

Il G.O.T. ha come prodotto conclusivo la redazione ex art. 29 R. E. del programma individualizzato di trattamento: esso deve rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto e, in base ai risultati dell'osservazione, sono formulate le indicazioni in merito agli interventi rieducativi da attuare.

¹⁵ La figura professionale del F.G.P. nell'ambito dell'*équipe* è bene esaminata in P. CORSO (a cura di), *Manuale dell'esecuzione penitenziaria*, Bologna, Monduzzi Editore (2002), pp. 43-46.

¹⁶ La partecipazione all'attività di osservazione e trattamento conferisce al Corpo della Polizia Penitenziaria una qualificazione di alto livello che permette di classificarlo come "polizia speciale". Non si ritiene sia infatti riscontrabile un altro ordinamento di un altro Corpo di polizia che contenga un'analoga disposizione: quella cioè di partecipare all'azione di rieducazione dell'individuo che è destinatario anche di interventi di natura coercitiva. Il personale di Polizia Penitenziaria verifica: come il detenuto si comporta con il Personale, come il detenuto si comporta con i compagni di pena, la pulizia personale e della cella, come il detenuto trascorre il tempo in cella (passatempo, TV, ecc...), i bisogni espressi, la fruizione delle ore d'aria (se esce all'aria, con chi, ecc...), la partecipazione a funzioni religiose; fornisce informazioni sull'impegno lavorativo, informazioni sull'impegno scolastico, informazioni sulla partecipazione ai corsi, informazioni sulla partecipazione alle attività sportive/ricreative, sui colloqui visivi (frequenza, modalità, ecc...), sui colloqui telefonici, sulla corrispondenza e sulla gestione risorse economiche (ad es.: soldi alla famiglia, acquisti eccessivi, ecc...).

¹⁷ Il G.O.T. è un gruppo la cui composizione è estremamente mobile, cambiando gli attori (siano essi penitenziari, che del territorio, che del privato sociale) a seconda di coloro che si occupano dello stesso singolo soggetto in esecuzione di pena. È il detenuto, soggetto del diritto ad essere trattato, il comune denominatore nel G.O.T. del lavoro di quanti a diverso titolo lo conoscono, lo sostengono e lo accompagnano nel processo educativo, mediante l'attività di osservazione e trattamento. Nel G.O.T. avviene quindi lo scambio di informazioni con tutti gli operatori, la condivisione delle valutazioni sul singolo caso, la decisione sulla divisione dei compiti che ciascun operatore può assumere nell'osservazione e nel trattamento di ciascun detenuto, al fine di evitare la ridondanza di interventi simili se non contraddittori, e di favorire una reale integrazione delle diverse chiavi di lettura, ferma restando la centralità del ruolo dell'educatore penitenziario. Cfr. C. BRUNETTI, *op. cit.*, pp. 153-157.

Detti interventi sfociano, nella strada più propizia per la persona detenuta, nei cd. Benefici Trattamentali, cioè provvedimenti amministrativi o giudiziari che interessano la vita *intra et extra moenia*, cioè la possibilità per il soggetto ristretto di svolgere tutta od una parte della pena all'esterno dell'Istituto Penitenziario. Essi possono essere chiesti direttamente dalla persona detenuta e, prima della eventuale decisione della competente Autorità Giudiziaria¹⁸, sono sottoposti al vaglio del G.O.T.: a seguito di riunione del G.O.T. il Direttore esprime un parere sull'opportunità di concessione del beneficio / misura alternativa. Essi sono:

- Lavoro all'esterno (art. 21 O.P.)
 - Permessi di necessità (art. 30 O.P.)
 - Permessi premio (art. 30 *ter* O.P.)
 - Liberazione anticipata (art. 54 O.P.)
 - Regime di semilibertà (art. 48 e 50 O.P.)
 - Detenzione domiciliare (art. 47 *ter* O.P.)
- Affidamento in prova ai servizi sociali (art. 47 O.P.) ovvero affidamento terapeutico (ex artt. 47 *bis* O.P. e 94 D.P.R. 309/90)

1.3. Storia ed analisi delle misure alternative.

La definizione di misura/sanzione alternativa o di comunità può essere tratta dalla Raccomandazione (92)16 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa¹⁹, che prende spunto dall'espressione anglosassone *community sanction*: «*sanzioni e misure che mantengono il condannato nella comunità ed implicano una certa restrizione della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e/o obblighi e che sono eseguite dagli organi previsti dalle norme in vigore*».

Esse sono ispirate all'idea della cd. *probation*, la quale è un istituto giuridico dei Paesi Anglo-sassoni, derivante a sua volta dal *Common Law* del XIX Secolo: sotto la pressione esercitata sui giudici dalle associazioni private di assistenza e prevenzione, in favore dei minori

¹⁸ Per quanto concerne il detenuto con posizione giuridica "definitiva", cioè dopo la sentenza di condanna non più soggetta ad ulteriori gradi di giudizio, l'Autorità Giudiziaria competente è il Magistrato di Sorveglianza ed il Tribunale di Sorveglianza. Essi, attraverso il loro potere giurisdizionale, svolgono il ruolo di "giudice dell'esecuzione". Il giudice dell'esecuzione, in verità, si identifica con l'Autorità Giudiziaria che ha deliberato il provvedimento da eseguire ex art. 665 C.P.P. ed è chiamato a decidere su tutte le questioni che, in relazione al titolo esecutivo, possono insorgere nel corso dell'esecuzione stessa. Però, per quanto concerne la Magistratura di Sorveglianza, essa svolge il suo ruolo nell'esecuzione della sanzione penale, ossia nelle modalità di concreta attuazione della fase della privazione della libertà personale (nei modi in cui essa può modificarsi, ovvero essere limitata ovvero cessare per l'intervento di misure alternative o sostitutive). Tali giudici lavorano presso gli Uffici di Sorveglianza ed hanno giurisdizione sui circondari dei tribunali ordinari (anche se nella maggior parte comprendono raggruppamenti di circondari). Cfr. P. BALDUCCI, A. MACRILLÒ (a cura di), *Esecuzione penale e ordinamento penitenziario*. Milano, Giuffrè Francis Lefebvre (2020), pp. 175 e ss.; M. CANEPA e S. MERLO, *op. cit.*, pp. 13-20.

¹⁹ Esso è l'Organo decisionale del Consiglio d'Europa, è composto dai Ministri degli Affari esteri di tutti gli Stati membri.

che fossero incorsi in comportamenti antisociali, il giudice poteva sospendere il giudizio di cognizione o l'irrogazione della pena in relazione all'esito di una prova in ambiente libero²⁰.

La definizione desunta dalla Raccomandazione concerne dunque le sanzioni stabilite da un'Autorità Giudiziaria (monocratica o collegiale) ed i modi di svolgimento prima della decisione che dispone la sanzione oppure al posto di tale decisione, nonché quelle che si sviluppano *extra moenia* una volta concluso il procedimento penale. Nell'ordinamento italiano, le misure alternative alla detenzione, o di comunità, consistono da parte di chi vi è sottoposto nell'attuare una determinata condotta, subordinata a vincoli e regole restrittive rispetto ad un individuo "libero", disposti dall'Autorità Giudiziaria competente e controllati, per quanto concerne la regolarità, dallo U.E.P.E., che abbia preso in carico il soggetto interessato²¹. Con l'espressione "programma di trattamento" si intende il contenuto della condotta da tenere.

²⁰ Nel 1887, il *Probation and offender act* introdusse la possibilità della sospensione giudiziale della pena detentiva sotto condizione dell'accettazione di un trattamento esterno. Assolutamente da precisare che questo provvedimento interviene prima della fine del giudizio di cognizione (cd. *probation* giudiziale), mentre la cd. *probation* penitenziaria è adottata in fase di esecuzione della pena, in seguito a condanna definitiva. Il nostro sistema prevede attualmente il *probation* giudiziale, e precisamente l'istituto della sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato (artt. 168 *bis* e ss. C.P., introdotti con la Legge 67/14), e il c.d. *probation* penitenziario, cioè la possibile applicazione della misura alternativa dell'affidamento in prova nella fase iniziale dell'esecuzione anziché nel segmento finale. Per una disamina del *probation* giudiziale e penitenziario, cfr. M. CANEPA e S. MERLO, *op. cit.*, pp. 239-241; per un'analisi delle modifiche legislative sulle misure alternative, cfr. A. DEL NEVO, *Considerazioni critiche sulla riforma delle misure alternative alla detenzione*, in *Documenti giustizia*, 1998, n. 7.

²¹ L'U.E.P.E. è stato istituito dalla Legge 354/75 (art. 72, come modificato dalla L. 154/05 e successivamente dal D. Lgs. 123/18). Esso ha il compito fondamentale di raccordo fra la società libera e il mondo dell'esecuzione penale: essa, al tempo essenzialmente incentrata sul carcere, ha con il tempo spostato in modo sostanziale il baricentro all'esterno, in parallelo al maggior spazio che è stato dato alle misure alternative al carcere ed alle pene alternative alla detenzione.

Gli Uffici E.P.E., infatti, rappresentano, da un lato, nella fase di applicazione delle misure alternative alla detenzione, il necessario strumento di acquisizione di elementi istruttori per i procedimenti di competenza della Magistratura di Sorveglianza, reperendo notizie e dati in ordine agli eventuali supporti esterni su cui il condannato può contare ai fini di eventuali prospettive di accesso ai benefici penitenziari; dall'altro, nella gestione della misura alternativa una volta concessa, svolgono essenziali compiti di controllo del soggetto e di supporto del medesimo (come stabilisce l'art. 118 R. E.). In particolare, i compiti espressamente affidati agli operatori degli U.E.P.E. spaziano dalle c.d. inchieste socio-familiari, finalizzate alla raccolta e al coordinamento dei dati di anamnesi socio-familiare del condannato, delle opportunità di reinserimento esterne, delle relazioni familiari e personali, all'opera di supporto e consulenza alla Magistratura di Sorveglianza in rapporto agli interventi di gestione delle misure alternative alla detenzione, ovvero dei più limitati benefici extramurari concessi ai detenuti (ad es. permessi premio), alla partecipazione all'attività di osservazione della personalità del detenuto, al controllo del rispetto delle prescrizioni e degli obblighi da parte dei soggetti ammessi a misure esterne al carcere, alla partecipazione alle commissioni interne al carcere, al trattamento del 'dimittendo' e l'assistenza post-penitenziaria.

Dal punto di vista organizzativo, l'esecuzione penale esterna è sottoposta al governo del Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità (D.G.M.C.) a partire dal 2015 (in precedenza era gestita dal D.A.P.), e gerarchicamente viene suddivisa in: Direzione Generale dell'esecuzione penale esterna e della messa alla Prova, a livello centrale; Uffici interdirezionali di esecuzione penale esterna (U.I.E.P.E.), che sono uffici dirigenziali con territorio di competenza generalmente pluriregionale, corrispondente a più corti di appello; uffici distrettuali di esecuzione penale esterna (U.D.E.P.E.); uffici locali di esecuzione penale esterna e relative Sezioni Distaccate (U.L.E.P.E.). Cfr. S. CONSOLO, *op. cit.*, pp. 440-442.

Come detto in precedenza, le misure alternative alla detenzione o di comunità sono state introdotte dalla Legge 354 del 1975 e sono dirette a realizzare la funzione rieducativa della pena, in ottemperanza dell'articolo 27 della Costituzione. La competenza a decidere sulla concessione delle stesse è affidata al Tribunale di Sorveglianza (o al Magistrato di Sorveglianza, in alcuni casi).

Negli ultimi anni il Consiglio d'Europa ha invitato sovente gli Stati membri a valutare ancora più che in passato il carcere non come l'unica forma di esecuzione di una pena e nemmeno la principale, specialmente per mezzo di raccomandazioni dirette a favorire l'utilizzo di misure alternative al carcere²². Di conseguenza, molti Stati Membri hanno legiferato in tal senso, incrementando la possibilità di ottenere forme alternative alla detenzione. In relazione all'Italia non si può tacere la forte spinta data dalla nota sentenza "Torreggiani" dell'8/1/13 da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: per far fronte alle indicazioni statuite dalla stessa, lo Stato italiano ha emanato diverse disposizioni legislative con l'intento di ristabilire la legalità delle condizioni detentive negli Istituti di prevenzione e pena e di potenziare le misure alternative²³.

Quali scopi pratici si prefigura il Legislatore che vuole implementare l'utilizzo delle misure alternative al carcere? La diminuzione della popolazione detenuta e la riduzione della recidiva. *«Tali misure si porrebbero propriamente come alternative all'imprigionamento, in una sorta di gioco a somma zero che tuttavia in molti casi si rivela illusorio, in quanto l'implementazione delle pene eseguite sul territorio può tradursi talvolta nel noto fenomeno del net widening, inteso come complessivo ampliamento del controllo penale, per cui le alternative vanno ad "aggiungersi" ai numeri della detenzione»*²⁴.

²² *Ex pluribus*, Raccomandazione R(2010)1 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulle Regole in materia di *probation*, approvata il 20 gennaio 2010.

²³ Sono da citare la Legge 94 del 9 agosto 2013, che ha rimosso alcuni ostacoli nell'accesso alla detenzione domiciliare e alla semilibertà per i recidivi, e la già menzionata Legge 67 del 28 aprile 2014, che ha istituito la M.A.P. Effettivamente si è registrato, fin dal 2010 ma non oltre il 2015, un calo del numero della popolazione detenuta. Questo è stato l'effetto in gran parte prodotto dalla Legge 199 del 2010, istitutiva di una particolare forma di detenzione domiciliare (che verrà esaminata dettagliatamente a breve); sinteticamente, è stata prevista la possibilità di scontare l'ultimo anno di pena (limite poi esteso a 18 mesi) presso la propria abitazione o altro luogo privato o pubblico di cura e accoglienza.

²⁴ Cfr. XIII Rapporto sulle condizioni di detenzione, redatto dall'Associazione Antigone; <https://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/01-misure-alternative/>.

Più precisamente, il *net widening* descrive l'effetto che accade quando, aumentando la possibilità di accesso alle misure alternative, tende a crescere anche la percentuale di persone detenute in carcere, e dunque l'effettività di deflazione legata all'estensione delle misure alternative non avviene veramente. L'eccezione, come visto nella nota precedente, si è avuta nel lustro 2010-2015, ma a partire dal 2015 tale tendenza ha ricominciato ad affermarsi portando alcuni studiosi a parlare di 'parentesi positiva in un quadro piuttosto desolante di espansionismo penale'. Per un'ulteriore ricerca sull'inefficacia della reclusione in ambito di riduzione di recidiva, cfr. F. GIORDANO e altri, *Il valore dell'alternativa. Un approccio evidence based alle misure alternative alla detenzione*. Milano, Egea (2020); C. GOBBI e M. MENGOZZI (a cura di), *La ferita della pena e la sua cura. Spunti e testimonianze per una rimediazione del trattamento penitenziario*. Napoli, Paolo Loffredo Editore (2021).

Le misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario sono la semilibertà e le diverse forme di detenzione domiciliare e di affidamento in prova al servizio sociale²⁵.

Affidamento in prova ai servizi sociali

L'art. 47 O.P. disciplina l'affidamento in prova ai servizi sociali, statuendo che, se la condanna non è superiore a tre anni, il soggetto ha la possibilità di essere affidato ai servizi sociali fuori dell'Istituto per un periodo uguale a quello della pena da scontare.

È competente all'emanazione dell'affidamento il Tribunale di Sorveglianza, il quale valuta i risultati della osservazione della personalità, prodotta dal G.O.T. per almeno un mese in Istituto: l'osservazione è favorevole quando si può ritenere che la misura, anche per mezzo delle prescrizioni stabilite per il suo svolgimento, contribuisca alla rieducazione della persona e assicuri la prevenzione del pericolo che essa commetta altri reati.

L'U.E.P.E. competente per territorio controlla la condotta del soggetto e favorisce il suo reinserimento nella vita sociale, riferendo periodicamente al Magistrato di Sorveglianza sul suo comportamento. Infatti, l'esito può essere positivo e quindi il periodo di prova estingue la pena ed ogni altro effetto penale; si ha la revoca della misura invece «*qualora il comportamento del soggetto, contrario alla legge o alle prescrizioni dettate, appaia incompatibile con la prosecuzione della prova*» (cfr. commi XI e XII dell'art. 47).

Anche all'affidato in prova al servizio sociale può essere concessa la detrazione di pena di cui all'art. 54 O.P. (ossia la liberazione anticipata, che consiste in 45 giorni di pena detratta per ciascun semestre di pena scontata; viene concessa da parte del Magistrato di Sorveglianza al condannato a pena detentiva che abbia dato prova di partecipazione alla sua rieducazione): è necessario che la persona abbia dato prova nel periodo di affidamento interessato di un suo concreto recupero sociale, deducibile da comportamenti rivelatori del positivo evolversi della sua personalità.

È importante sottolineare che la maggioranza degli affidati in prova al servizio sociale non transita dal carcere, bensì viene sottoposta a tale misura da una condizione di libertà, nel caso in cui la pena non superi i 4 anni. Se si analizza la serie storica degli ultimi vent'anni, si nota tuttavia che negli ultimi anni la forbice si è ristretta ed è aumentato più rapidamente il numero di affidamenti concessi a persone sottoposte allo stato di detenzione (anche perché molti degli affidati sono recidivi²⁶).

²⁵ Cfr. F. FIORENTIN, F. SIRACUSANO, *L'esecuzione penale*. Milano, Giuffrè Francis Lefebvre (2019), pp. 568 e ss.; I. C. GROCCIA, *Le misure alternative alla detenzione nell'esecuzione penale*, Pisa, Pacini Giuridica Editore (2021). Negli ultimi vent'anni, l'affidamento in prova è stata la misura più fruita in assoluto, ma a partire dal 2010 la detenzione domiciliare ha cominciato a crescere in misura ben maggiore, per via della citata Legge 199. La semilibertà è invece la misura meno adottata e i suoi numeri sono, oltretutto, lievemente scesi nel corso degli anni. Cfr. S. CONSOLO, *op. cit.*, pp. 322-362.

²⁶ Cfr. P. CORSO (a cura di), *op. cit.*, pp. 178-181; S. ARDITA, L. DEGL'INNOCENTI e F. FALDI, *op. cit.*, pp. 238-250.

Semilibertà

Misura alternativa consistente nella possibilità per il condannato e per l'internato di trascorrere parte del giorno fuori dell'Istituto, essa è regolata dagli artt. 48 e ss. O.P.: quando pernottano in carcere, i condannati e gli internati sono assegnati ad apposite sezioni autonome degli Istituti, senza contatti con la restante popolazione detenuta.

Viene ammesso al regime di semilibertà, secondo quanto stabilito dall'art. 50 O.P., colui che è condannato alla pena dell'arresto ed alla pena della reclusione non superiore a sei mesi, se non è affidato in prova al servizio sociale. Fuori da questi casi, il soggetto per essere ammesso al regime di semilibertà deve aver espiato almeno metà della pena, oppure, se si tratta di condannato per qualcuno dei delitti indicati nel I comma dell'articolo 4 *bis* O.P., almeno due terzi di essa²⁷.

Come nel caso dell'affidamento, anche l'ammissione alla semilibertà è stabilita dal Tribunale di Sorveglianza, sulla base dei progressi compiuti nel corso del trattamento, quando vi sono le condizioni per un graduale reinserimento del richiedente nella società.

Il provvedimento di semilibertà può essere in ogni tempo revocato quando il soggetto non si manifesti idoneo al trattamento.

1.4. La detenzione domiciliare.

Inizialmente, in merito alle misure alternative alla pena detentiva, l'Ordinamento Penitenziario disciplinava soltanto la liberazione anticipata, l'affidamento in prova al servizio sociale e la semilibertà: non era prevista la detenzione domiciliare, introdotta dalla Legge n. 663 del 10/10/1986 (cd. Legge Gozzini), che ha inserito nell'O.P. l'art. 47 *ter*: nel corso degli anni l'istituto è stato modificato diverse volte. Con tale beneficio si è ritenuto di aumentare le possibilità di accesso alle misure alternative: la sua finalità principale risiede nella prosecuzione, nei limiti del possibile, di attività di cura, di assistenza familiare, di istruzione professionale, che si stavano già svolgendo durante la fase cautelare del procedimento penale nella propria casa (sotto la forma degli arresti domiciliari), anche dopo il passaggio in giudicato della sentenza, senza quindi dover trascorrere un periodo di carcerazione ed evitando le relative conseguenze negative.

Per quanto simili nella sostanza, è necessario distinguere la detenzione domiciliare dagli arresti domiciliari: la prima rappresenta una forma alternativa di espiatione della pena al carcere, mentre gli arresti rappresentano una misura cautelare di tipo personale.

Il nostro ordinamento giuridico prevede diverse tipologie di detenzione domestica, tra le quali si annoverano quella ordinaria, quella speciale e quella prevista per i soggetti affetti da

²⁷ Il condannato all'ergastolo può essere ammesso al regime di semilibertà dopo avere espiato almeno venti anni di pena.

A.I.D.S. conclamata o affetti da grave immunodeficienza. Nessun onere grava sull'Amministrazione Penitenziaria per il mantenimento, la cura e l'assistenza medica del condannato che usufruisce di tale misura. Essa poi si caratterizza, in generale, per l'assenza di imposizione di vere e proprie attività rieducative: l'unico obbligo da osservare è il divieto di allontanarsi dal luogo stabilito nel provvedimento in quanto sede dell'esecuzione.

A. La detenzione domiciliare a carattere ordinario

Tale misura, (cd. detenzione domiciliare anagrafica), permette al condannato di espiare la pena detentiva, o residuo della stessa, non più nell'istituto penitenziario, bensì presso la propria abitazione, in un altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza.

L'art. 47 *ter* stabilisce quali soggetti possono accedere a questa forma alternativa alla detenzione carceraria. Il comma 01 prevede la concessione del beneficio in questione ai soggetti che abbiano compiuto i 70 anni di età, purché non siano stati condannati per reati cosiddetti a sfondo sessuale (*ex artt. 609 bis, 609 quater e 609 octies C.P.*); inoltre, questi non devono essere stati dichiarati delinquenti abituali, professionali²⁸. Il I comma, invece, prevede la concessione del beneficio *de quo* (chiamato, in questi casi, detenzione domiciliare umanitaria) ai soggetti condannati alla pena della reclusione non superiore ad anni 4 (anche costituente residuo di maggior pena) a: donne incinte o madri di prole di età non superiore a 10 anni con esse conviventi; persone che versano in uno stato di salute particolarmente grave da necessitare di costanti contatti con i presidi sanitari del territorio; persone che abbiano compiuto i 60 anni di età e affetti da patologie gravi o parzialmente invalidanti; persone che non abbiano compiuto i 21 anni di età, per motivi di lavoro, famiglia, salute e studio²⁹.

Il comma I *bis* prevede, al di fuori dei casi precedenti, l'applicazione della presente misura alternativa (cd. detenzione domiciliare generica) anche nei confronti dei condannati alla pena detentiva non superiore a due anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, «*quando non ricorrono i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale e sempre che tale misura sia idonea ad evitare il pericolo che il condannato commetta altri reati*». Anche in questo caso, la detenzione domiciliare non può essere concessa ai condannati per i reati di cui all'art. 4 *bis*³⁰.

²⁸ Veniva previsto anche il divieto di applicazione per i recidivi *ex art. 99 C. P.*, però la Corte Costituzionale, con sentenza 56/21, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 47 *ter*, comma 01, limitatamente alle parole «*né sia mai stato condannato con l'aggravante dell'articolo 99 del codice penale*».

²⁹ Fino al 2018, anno in cui ne è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale (C. Cost. 211/18), poteva accedere anche il padre esercente la potestà genitoriale su figlio/i di età inferiore a 10 anni e con egli convivente/i, quando la madre fosse deceduta o assolutamente impossibilitata a prestare la propria assistenza. Per un'analisi accurata sulla più importante giurisprudenza, costituzionale e di legittimità, in argomento cfr. S. ARDITA, L. DEGL'INNOCENTI e F. FALDI, *op. cit.*, pp. 281-283 e 288-293.

³⁰ Il Decreto Legge 29 del 10/5/20 stabiliva la revoca obbligatoria della detenzione domiciliare quando venivano a cessare le condizioni per le ipotesi dell'art. 47 *ter*, I co. e I *bis* co. e I *ter* co., O.P.; tale Decreto è stato

B. Le misure alternative alla detenzione per le persone affette da grave deficienza immunitaria o da A.I.D.S. conclamata

La Legge 231/99 ha introdotto nell'O.P. l'art. 47 *quater*, a seguito della emergenza, esplosa tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso, della presenza in carcere di numerose persone malate per HIV. Il motivo che ha spinto il legislatore a tale provvedimento, sulla base delle evidenze medico scientifiche, è stato l'acclarato stato di incompatibilità tra la vita detentiva *intra moenia* e la condizione di malattia di chi è affetto da AIDS conclamata o da grave immunodeficienza: la *ratio* risiede anche nella necessità di assicurare la possibilità di espiazione della pena con modalità meno afflittive nei confronti di chi è ristretto in carcere, spesso carente di strutture sanitarie adeguate per le cure di queste malattie.

Questa misura può essere applicata sia ai condannati che agli internati (mentre quella sancita dall'art. 47 *ter* è relativa alla pena della reclusione, dell'arresto ed ai condannati). Il I comma non stabilisce un limite di pena, diversamente da quanto previsto per l'affidamento in prova al servizio sociale. Secondo quanto previsto dal II comma la richiesta deve essere corredata da una certificazione del servizio sanitario pubblico competente ovvero dal servizio sanitario penitenziario.

C. La detenzione domiciliare di tipo speciale

Viene disciplinata dall'art. 47 *quinqüies*, introdotto nell'O.P. dall'art. 3 della legge 40/2001, ed ha la finalità di tutelare il rapporto genitori-figli, la maternità e l'infanzia, secondo il dettame di cui all'art. 31, II comma Cost. È pertanto consentito, al di fuori dai casi previsti dall'art. 47 *ter* O.P., alla condannata madre di prole di età inferiore ad anni 10, espia la pena presso la propria abitazione ovvero presso un luogo di cura, assistenza o accoglienza, per potersi occupare dei figli, coi soli limiti di aver espia almeno 1/3 della pena o 15 anni nel caso di condanna all'ergastolo, di assenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti e di concreta possibilità di ripristinare la convivenza con la prole (secondo quello che stabilisce il VII comma, è data possibilità anche al padre della prole qualora la madre sia deceduta ovvero sia impossibilitata ed i figli non possano essere affidati ad altri che al padre).

D. La detenzione domiciliare per pene non superiori a diciotto mesi

Questa forma di detenzione domiciliare ha la particolarità di non essere stata "inserita" nell'O.P., ma di avere una propria regolamentazione al di fuori del Titolo I, Capo VI. Viene infatti disciplinata dalla Legge 199 del 2010, più volte modificata negli anni successivi (inizialmente la sua applicazione era sancita con una durata di tempo limitata al 31 dicembre 2013, successivamente è stata stabilizzata tramite il Decreto Legge 146 del 2013, convertito in Legge 10 del 2014): essa prevede la possibilità di scontare la pena presso la propria abitazione o

abrogato dalla Legge 70 del 2020 (fatti salvi gli effetti prodotti nel perdurare del provvedimento di urgenza). Cfr. C. BRUNETTI, *op. cit.*, pp. 538-552.

un altro luogo, pubblico o privato per i condannati con pena detentiva (anche residua) non superiore a diciotto mesi.

Sussistono, ovviamente, eccezioni. La misura non può essere concessa ai condannati per i reati di cui all'art. 4 *bis* O.P., ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza *ex artt.* 102, 105 e 108 C.P., ai detenuti sottoposti al regime di sorveglianza particolare *ex art.* 14 *bis* O.P., qualora vi sia la concreta possibilità che il condannato possa darsi alla fuga o commettere altri delitti e qualora il condannato non abbia un domicilio idoneo alla sorveglianza e alla tutela delle persone offese dal reato commesso.

Diversa è la procedura a seconda se la persona condannata sia in libertà o in detenzione. Nel primo caso, il Pubblico Ministero, al momento della condanna, ne sospende l'esecuzione, non prima di aver accertato l'esistenza e l'idoneità del luogo di dimora, e, nell'eventualità che si tratti di persona tossicodipendente o alcolodipendente, non prima di aver verificato la documentazione medica certificante lo stato di tossicodipendenza o alcolodipendenza e del programma di recupero³¹: a seguito di questi accertamenti, vengono trasmessi gli atti al Magistrato di Sorveglianza per la concessione della misura. Nel secondo caso, la persona detenuta può presentare istanza al Magistrato di Sorveglianza; ad ogni buon conto, *motu proprio*, la Direzione dell'Istituto Penitenziario può preparare per ciascun detenuto che possieda le condizioni previste dalla norma una relazione sul comportamento tenuto durante la detenzione e sulla idoneità del luogo di dimora, oppure può raccogliere la documentazione medica e terapeutica (nel caso di soggetto dipendente da droga o alcool: il programma di cura potrà essere eseguito presso una struttura sanitaria pubblica o una struttura privata accreditata di cui al Testo Unico sugli stupefacenti, D.P.R. 309/90). Il Magistrato di Sorveglianza, in entrambi i casi, provvede tramite ordinanza e può imporre prescrizioni e forme di controllo (necessarie, ad esempio, per accertare che il tossicodipendente o l'alcolodipendente inizi immediatamente o prosegua il programma terapeutico).

Durante lo svolgimento della misura interviene l'U.E.P.E., che ha il compito di segnalare qualsiasi fatto rilevante per l'esecuzione della pena, trasmettendo relazioni sull'andamento ogni 3 mesi e compilandone una conclusiva al termine. In caso di evasione dalla detenzione domiciliare (che viene considerata reato *ex art.* 385 C.P.), vengono innalzate le pene portandole da un minimo di un anno di reclusione a un massimo di tre (fino a cinque se vi sono violenza o effrazione, fino a sei se effettuata con armi). L'impianto normativo è stato in ultimo modificato dal Decreto Legge 137 del 2020, convertito in Legge 176/20³².

³¹ Per una valutazione della normativa riguardante l'uso degli stupefacenti, cfr. A. MANTOVANO (a cura di), *Droga. Le ragioni del no*. Siena, Cantagalli Editore (2022), pp. 12-47.

³² La 'novella' legislativa ha aggiunto, quali ulteriori elementi preclusivi, il fatto che il detenuto nell'ultimo anno sia stato sanzionato per le infrazioni disciplinari di cui all'articolo 77, I comma, numeri 18, 19, 20 e 21, R. E. (comma 1, lettera d), nonché anche solo il fatto che nei confronti del detenuto sia redatto rapporto disciplinare ai

D. La detenzione domiciliare per l'emergenza sanitaria COVID19

Introdotta dall'art. 123 del Decreto Legge 18/20, rappresenta un "ampliamento" della detenzione domiciliare *ex* L. 199/10, in quanto vengono stabilite deroghe ad alcune previsioni ostative alla fruizione della misura, oltre ad uno snellimento della procedura istruttoria. La pena da eseguire non deve essere superiore a 18 mesi, anche se costituente parte residua di maggiore pena, il condannato deve avere la disponibilità di un domicilio effettivo ed idoneo a soddisfare la protezione della eventuale persona offesa dal reato (anche in questo caso sono esclusi dalla fruizione della misura i condannati per uno dei delitti *ex* art. 4 *bis* O.P., delinquenti abituali, professionali o per tendenza, i detenuti sottoposti alla sorveglianza particolare *ex* art. 14 *bis* O.P.; non vi è però la causa ostativa della concreta possibilità di fuga o che il soggetto possa commettere altri delitti). In merito all'istruttoria "semplificata", la Direzione del carcere può omettere di redigere la relazione sulla condotta tenuta dal condannato: è sufficiente attestare il residuo pena e il consenso del soggetto; però si deve effettuare l'accertamento sulla idoneità del domicilio³³.

Circa le modalità generali di accesso, viene presentata istanza al Tribunale di Sorveglianza del luogo in cui la pena deve essere espiata o, comunque, deve avere esecuzione³⁴. Si presenta istanza, invece, all'ufficio del Pubblico Ministero se il condannato si trova in stato di libertà: successivamente sarà trasmessa al Tribunale di Sorveglianza per la fissazione dell'udienza. Qualora possa sorgere un grave pregiudizio a causa del protrarsi dello stato di detenzione (oltre agli altri casi poc'anzi esaminati), l'istanza può essere inoltrata direttamente al Magistrato di Sorveglianza per l'eventuale applicazione provvisoria. Il Tribunale di Sorveglianza, o il Giudice, ha tempo 45 giorni per pronunciarsi: questo termine perentorio decorre dal momento in cui viene ricevuta la richiesta. Sussiste, anche durante la fruizione della misura, la possibilità di godere del beneficio della liberazione anticipata prevista dall'art. 54 O.P.

sensi dell'articolo 81, I comma, R. E. per gli illeciti di cui ai numeri 18 e 19 del suddetto art. 77, ossia per la partecipazione o organizzazione di disordini e sommosse. La validità della statuizione è fino al 31/12/20.

³³ Per espressa previsione normativa (L. 27/20, di conversione del D. L. 18/20), la possibilità di richiedere questa misura è cessata il 30/6/20. Da notare che, in fase di conversione, è stato stabilito che se la pena da eseguire è superiore a 6 mesi si applicano i mezzi elettronici di controllo (i cd. braccialetti elettronici). Questa modifica ha contribuito a rendere tale tipo di detenzione domiciliare inadeguato alle finalità deflattive, per l'indisponibilità di sufficienti strumenti elettronici, oltre alla già citata possibile mancanza di un effettivo domicilio. Cfr. S. Ardita, L. Degl'Innocenti e F. Faldi, *op. cit.*, pp. 307-312; C. Brunetti, *op. cit.*, pp. 533-537.

³⁴ La circolare DAP 3661-6111 del 5/3/15 dispone che, nel caso in cui l'Autorità Giudiziaria richieda la formulazione del programma di trattamento, gli obiettivi di cui tenere conto debbano essere circoscritti a quelli specifici della misura (sanitari, di assistenza familiare, ecc...) e classifica gli elementi da considerare per articolare il programma in: essenziali (impegni relativi agli obiettivi della specifica detenzione domiciliare, modalità e tempi dei rapporti con U.E.P.E., modalità di rapporto con i servizi socio-sanitari, domicilio) ed eventuali, in relazione al caso concreto (attività lavorativa/scolastica/formativa, impegni familiari/sociali, impegni di risocializzazione).

La facoltà di revoca è stabilita dai commi VI e VII dell'art. 47 *ter*: sussiste nei casi in cui la condotta del condannato risulti essere incompatibile con la misura stessa, ma per stabilire ciò l'Autorità Giudiziaria procedente effettua una valutazione discrezionale tramite un giudizio di bilanciamento tra la tipologia e le modalità della violazione e le esigenze particolari che con la detenzione domiciliare *de qua* si sarebbero dovute tutelare. Deve essere inoltre revocata quando vengono a cessare le condizioni previste nei commi I e I *bis* dell'art. 47 *ter*.

Vi è da precisare che i detenuti e gli internati condannati per reati associativi (416 *bis* e 630 C.P., art. 74 D.P.R. 309/90) possono richiedere la detenzione domiciliare solo se stringono collaborazione con la giustizia³⁵, oppure quando la loro collaborazione risulti impossibile, ad esempio perché tutte le circostanze del reato sono già state accertate (art. 4 *bis*, I comma, periodo 1, O.P.). I detenuti e gli internati condannati per altri reati gravi (commessi per finalità di terrorismo, omicidio, rapina aggravata, estorsione aggravata, traffico aggravato di sostanze stupefacenti) possono richiedere la misura solo se non vi sono elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva (art. 4 *bis*, I comma, periodo 3, O.P.). Chi è stato condannato per evasione, oppure ha avuto la revoca di una misura alternativa, non può essere ammesso alla detenzione domiciliare per 3 anni (art. 58 *quater*, I e II commi, O.P.). Non la può ottenere per 5 anni nel caso abbia commesso un reato, punibile con una pena massima pari o superiore a 3 anni, durante un'evasione, un permesso premio, il lavoro all'esterno, o durante una misura alternativa (art. 58 *quater*, V e VII commi, O.P.).

Il condannato che, essendo in stato di detenzione nella propria abitazione o in un altro dei luoghi indicati nel comma I, se ne allontana, è punito ai sensi dell'articolo 385 C.P.³⁶. Se la misura di cui al comma I *bis* è revocata ai sensi dei commi precedenti, la pena residua non può essere sostituita con altra misura.

La Magistratura di Sorveglianza competente, nell'accogliere l'istanza di detenzione domiciliare, ne fissa le modalità secondo quanto stabilito dall'articolo 284 C.P.P.; stabilisce altresì le disposizioni per gli interventi dell'U.E.P.E. [tali prescrizioni e disposizioni possono essere modificate dal Magistrato di Sorveglianza del luogo in cui si svolge la detenzione domiciliare: in particolare, quando sia stata verificata la disponibilità da parte delle autorità adibite al controllo, può essere prevista una modalità di verifica per l'osservanza delle prescrizioni anche mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici (in questo caso si osservano le disposizioni di cui all'articolo 275 *bis* C.P.P.)].

L'U.E.P.E., se il condannato è in stato di libertà, effettua l'inchiesta di servizio sociale per conto della Magistratura di Sorveglianza; se il condannato è in stato di detenzione, prendendo

³⁵ Cfr. M. GASPARI, M. LUNARDI, *La detenzione domiciliare*. Torino, Giappichelli (2017), pp. 32 e ss.

³⁶ La presentazione di una denuncia per il reato previsto dall'art. 385 C.P., a seguito della sentenza di Corte Costituzionale 173/97 che ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 47 *ter*, IX co., O.P., non comporta più l'automatica sospensione della misura.

parte al G.O.T. in merito all'osservazione scientifica della personalità del soggetto dà il suo contributo per la redazione del documento di sintesi, da inviare all'Autorità Giudiziaria. Durante lo svolgimento della misura gli Assistenti Sociali operano in fase di sostegno (precipuamente, stabilendo validi collegamenti con i servizi socio-assistenziali del territorio, al fine di aiutare il condannato a superare le difficoltà connesse all'applicazione della misura), mentre il controllo è effettuato dalla Polizia Penitenziaria operante in questi Uffici e dalle altre Forze dell'Ordine (eccezion fatta per i casi di persone affette da grave deficienza immunitaria o da A.I.D.S. conclamata: *ex art. 5, IV co., L. 231/99* gli U.E.P.E. debbono svolgere “*attività di sostegno e di controllo circa l'attuazione del programma*”).

In conclusione, si può evidenziare che si è assistito, a seguito delle numerose innovazioni normative intervenute, ad un mutamento di funzione in relazione alla detenzione domiciliare: da una funzione umanitaria ed assistenziale ad una funzione finalizzata al contrasto del fenomeno, annoso ed in fase di crescita costante, del sovraffollamento nelle carceri. A livello statistico, nell'anno 2022 (fino al 15/12) sono stati emanati 11.288 provvedimenti di questa misura alternativa (10.085 per gli uomini e 1.203 per le donne): di questi, 4.854 per soggetti condannati alla detenzione *de qua* (4.311 per gli uomini e 543 per le donne³⁷).

1.5. Le pene sostitutive alle pene detentive brevi.

All'interno della riforma del processo penale voluta dalla precedente Ministra della Giustizia, Marta Cartabia, contenuta nel decreto legislativo 150 del 10/10/22, attuativo della Legge 134/2021, sono state previste e disciplinate le “nuove” pene sostitutive delle pene detentive brevi, che hanno sostituito, abrogandole, le cosiddette “sanzioni sostitutive”, con la funzione di rendere le pene più effettive e di rapida esecuzione, ma anche meno afflittive e più idonee al fine rieducativo di cui all'art. 27 Cost.

Le innovazioni *de quibus* si applicano anche ai processi in corso in primo grado o in appello, se sono più favorevoli all'interessato, sulla scorta di quanto previsto dal D. Lgs. 150/22³⁸.

³⁷ Volendo precisare, in merito al periodo dell'emergenza Coronavirus (e di validità della normativa di urgenza), le persone detenute effettivamente uscite in detenzione domiciliare ex L. 199/2010 tra gennaio 2020 e gennaio 2021 sono state un totale di 2.226, di cui 190 donne (8,5% sul totale). Gli stranieri sono stati 891 (40% sul totale) di cui 85 donne (il 9,5% degli stranieri totali).

³⁸ Il decreto è stato emanato allo scopo di adempiere agli impegni per il P.N.R.R. (Piano nazionale di ripresa e resilienza, esso è il documento che il Governo ha predisposto per illustrare alla Commissione Europea come lo Stato Italiano intenda investire i fondi predisposti nell'ambito del programma *Next generation UE*). Esso prevedeva una *tranche* da 21 miliardi di euro, assegnabili all'Italia se la riforma penale si fosse chiusa entro il 19 ottobre e quella civile entro il 26 novembre 2022. L'entrata in vigore del Decreto era stata prevista per l'1 novembre 2022. Tuttavia, la normativa dell'attuale Governo, Decreto Legge del 31 ottobre 2022, n. 162, ha rinviato la sua entrata in vigore al 30/12/2022 (art. 99 *bis*): esso è stato convertito nella Legge 199 del 2022 il 30/12/22.

Il Decreto sviluppa una modifica sistematica ed organica delle pene sostitutive delle pene detentive brevi, con il precipuo scopo di risolvere il già citato problema dei cosiddetti “liberi sospesi”, attualmente ammessi a fruire delle misure alternative solo dopo lungo tempo dal compimento del reato³⁹. Per l'appunto, le nuove pene sostitutive delle pene detentive brevi è previsto che vengano applicate direttamente dal giudice di cognizione in tempi decisamente meno lunghi del passato, consentendo che tra la commissione del reato e l'eventuale applicazione della sanzione non sussista un intervallo di tempo troppo esteso ed in contrasto con i dettami costituzionali⁴⁰.

Precisamente, nel P.N.R.R. gli interventi sulla giustizia rientravano come valore legato all'efficienza dell'amministrazione della giustizia. La riforma cd. Cartabia è principalmente incentrata sulla necessità di consentire o quantomeno agevolare il rispetto del diritto, costituzionalmente garantito, delle vittime e degli imputati ad una ragionevole durata del processo e di ridurre la durata media dei processi penali del 25% entro il 2026. Perciò nella legge delega sono stati affrontati svariati aspetti del processo penale (ad es. la digitalizzazione, il processo telematico, i termini di durata delle indagini e l'udienza preliminare). Altri aspetti sono stati lo snellimento della procedura di esecuzione della pena e la disciplina organica dei programmi di giustizia riparativa.

Per un'attenta analisi della predetta riforma, cfr. *ex pluribus* A. CONZ e L. LEVITA, *La riforma Cartabia della giustizia penale*. Napoli, Dike Giuridica Editore (2022); per la materia delle sanzioni sostitutive alla pena detentiva cfr. E. DOLCINI, C. E. PALIERO, *Il carcere ha alternative? Le sanzioni sostitutive della detenzione breve nell'esperienza europea*, Milano, Bompiani (1989).

³⁹ Trattasi di soggetti che sono stati condannati ad una pena detentiva inferiore a 4 anni (o che abbiano da espriare un residuo inferiore a 4 anni) e che, nel momento in cui la propria sentenza diviene definitiva, non fanno accesso in carcere ma rimangono nello stato libero. Perché si usa l'espressione ‘sospesi’? Poiché queste persone attendono, talvolta molto a lungo, in regime di ‘sospensione’ del titolo esecutivo, che il Tribunale di Sorveglianza decida sulle loro istanze eventualmente presentate. Dal punto di vista giuridico, l'art. 656, V co., C.P.P. dispone che l'ordine di carcerazione venga sospeso dal P.M. e che il condannato abbia l'onere, entro 30 giorni, di formulare al Tribunale di Sorveglianza un'istanza di applicazione di misura alternativa. Dal punto di vista pratico, tale procedura innanzi il Tribunale di Sorveglianza soffre di forti ritardi, sia per difficoltà operative, sia per carenza del personale di magistratura e amministrativo (alla data del 13.12.22 vi erano poco più di 90.000 istanze provenienti da questa categoria di soggetti non ancora decise dai Tribunali di Sorveglianza). Cfr. M. BORTOLATO, *Percorsi alternativi alla pena detentiva nel giudizio di sorveglianza. I “liberi sospesi” e gli effetti della riforma Cartabia*. Milano, Editore Associazione “Progetto giustizia penale” (2023), pp. 2-10.; V. MANCHISI, *Chi sono i “liberi sospesi”, 80mila in attesa di misure alternative per più tempo della pena*, in *Il Riformista*, 25 febbraio 2022 (www.ilriformista.it). Per una panoramica sulle sanzioni sostitutive ante riforma Cartabia, cfr. S. ARDITA, L. DEGL'INNOCENTI e F. FALDI, *op. cit.* pp. 428-446.

⁴⁰ Su questo argomento si è recentemente pronunciata la Corte Costituzionale (sentenza 3/23), in relazione ad una questione di legittimità costituzionale sollevata dal G.I.P. del Tribunale di Savona in riferimento agli artt. 3 e 27, III co., Cost., sull'art. 656, IX comma lettera a), C.P.P., «nella parte in cui prevede “l'art. 423 bis del codice penale” senza specificazione del riferimento al solo primo comma ovvero all'ipotesi dolosa». (delitto di incendio boschivo colposo). Senza entrare nel merito della questione, è interessante evidenziare che la Corte afferma che “la disciplina della sospensione dell'ordine di esecuzione della pena di cui all'art. 656, commi 5 e 9, C.P.C., è già stata oggetto di una nutrita serie di pronunce di questa Corte [...]. Da tale giurisprudenza emerge l'idea secondo cui «[i]l tendenziale collegamento della sospensione dell'ordine di esecuzione con i casi di accesso alle misure alternative costituisce un punto di equilibrio ottimale» [...] dal punto di vista del principio di eguaglianza-ragionevolezza. [...] L'ingresso in carcere per condannati che si trovano nelle condizioni di poter chiedere una misura alternativa è, in effetti, problematico tanto dal punto di vista del principio di eguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., quanto dal punto di vista della necessaria finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. E ciò per una pluralità di ragioni. Anzitutto, perché l'ingresso in carcere determina sempre una brusca frattura dei legami del condannato con il proprio contesto familiare, sociale e – soprattutto – lavorativo, ostacolandone un percorso di risocializzazione che potrebbe essere già iniziato durante il processo, quando il condannato stesso si trovava in stato di libertà o era comunque sottoposto a misura cautelare non carceraria [...]. In secondo luogo, perché [...] quando la pena da scontare sia breve, è assai probabile «che la decisione del tribunale di sorveglianza intervenga dopo che il

Nello specifico, il provvedimento normativo modifica alcune parti del Codice penale e della Legge 689/1981 per eliminare le «sanzioni sostitutive», cioè la semidetenzione e la libertà controllata, ed introdurre le «pene sostitutive delle pene detentive brevi»; esse ricalcano alcune misure alternative alla detenzione (semilibertà e detenzione domiciliare). La nuova classificazione è prevista nell'art. 20 *bis* C.P.:

- La semilibertà sostitutiva (con programma elaborato dall'U.E.P.E. e approvato dal giudice), per le condanne non superiori a 4 anni. Prevede un programma predisposto da detto Ufficio territorialmente competente per “*progettare, realizzare e sostenere il percorso di reinserimento sociale cui è preordinata l'ammissione*” con un numero di ore da trascorrere in istituto, almeno otto.

- La detenzione domiciliare sostitutiva (con un tempo minimo di permanenza all'esterno di quattro ore al giorno e licenze premio), per le condanne non superiori a 4 anni. Sostituisce la semidetenzione e valorizza la finalità rieducativa della pena: il giudice può incrementare la possibilità di programmi risocializzanti consentendo ai condannati di permanere fuori dal domicilio al fine di effettuare percorsi di studio, di formazione o per ragioni lavorative. Rispetto alle precedenti dieci ore, con la modifica diventano otto le ore al giorno quale frazione minima della giornata da trascorrere in Istituto. Compito dell'U.E.P.E. competente per territorio è la progettazione, realizzazione e verifica del percorso di reinserimento, assistendo il condannato in esso: una volta fuori dall'Istituto, il soggetto può destinare la parte della giornata allo svolgimento di lavoro, studio, formazione professionale o comunque momenti utili alla rieducazione (la nuova pena sostitutiva non trascura la necessità di garantire la sicurezza: così come viene stabilito per la misura cautelare degli arresti domiciliari, anche per essa non viene consentito di scontarla presso immobili abusivi e viene regolata la possibilità di adozione di braccialetto elettronico; da questo punto di vista essa ricalca l'omonima misura alternativa). Importante innovazione, anche rispetto alla misura abrogata ed alla semilibertà come misura alternativa, sono i luoghi frequentati nelle ore all'esterno i quali devono essere vicini all'Istituto penitenziario, mentre le ore da trascorrere dentro e fuori dall'istituto hanno natura flessibile e possono quindi essere variati in base alle esigenze di trattamento del reo. Viene comunque data possibilità al soggetto di permanere nella sua abitazione privata per almeno 12 ore al giorno per valide e comprovate esigenze familiari, di salute, di lavoro, studio e formazione professionale. In mancanza di domicilio, può scegliersi una comunità, una casa famiglia ed altri luoghi di accoglienza o di cura, pubblici o privati (ampia tutela viene fornita, rispetto agli spazi fisici, alle diverse esigenze degli interessati: ad esempio nei confronti di detenute madri). Vengono infine

soggetto abbia ormai interamente o quasi scontato la propria pena»; *eventualità quest'ultima* «purtroppo non infrequente, stante il notorio sovraccarico di lavoro che affligge la magistratura di sorveglianza, nonché il tempo necessario per la predisposizione della relazione del servizio sociale in merito all'osservazione del condannato in carcere»”.

anticipati i tempi di irrogazione rispetto alla concessione della omologa misura alternativa alla pena detentiva.

- La pena pecuniaria sostitutiva, per le condanne non superiori ad 1 anno.

- Il lavoro di pubblica utilità sostitutivo, per le condanne non superiori a 3 anni (e, se in precedenza era ristretto ad alcune violazioni del Codice della strada, ora è esteso alla generalità dei reati e ai casi in cui si procede con decreto penale di condanna: un giorno di pena “vale” due ore di lavoro di pubblica utilità, che si può prestare per un minimo di sei e un massimo di otto ore al giorno). Esso consiste nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso Enti espressamente elencati per non meno di sei ore e non più di quindici ore alla settimana, da effettuare con modalità che non pregiudichino le esigenze di studio, lavoro, famiglia e salute del condannato⁴¹.

Fondamentale caratteristica, quindi, è quella che raddoppia la durata massima della pena sostituibile: sale da due a quattro anni per la pena detentiva e da sei mesi a un anno per quella pecuniaria.

Si estendono anche le condizioni soggettive per la sostituzione: sono eliminate le preclusioni legate a condanne a pena detentiva per fatti precedentemente commessi e vengono soppressi alcuni automatismi della legge 689/1981, ma rimane il divieto di applicazione per condanne per i reati più gravi (come terrorismo, mafia, corruzione e gli altri previsti dall’art. 4 *bis* O.P.), per il caso di revoca di altra pena sostitutiva a seguito di inosservanza degli obblighi, se il nuovo reato è stato commesso nei tre anni successivi (in tal caso si può applicare una pena sostitutiva più grave di quella revocata) e per l’applicazione di una misura di sicurezza.

Si registrano, pertanto, più flessibilità operativa e meno afflittività: ad esempio, non è considerata la sospensione della patente e, dopo l’espiazione di metà pena, può essere chiesto l’affidamento al servizio sociale mentre il lavoro di pubblica utilità sostitutivo, se svolto assieme ad attività di riparazione del danno, può comportare la revoca della confisca.

⁴¹ Il 20 gennaio scorso è stata applicata la prima “pena sostitutiva” sotto forma di detenzione domiciliare sostitutiva. Una donna di circa 50 anni, che perseguitava l’ex fidanzato, ha ottenuto da parte dell’Ufficio G.I.P. del Tribunale di Milano di scontare 1 anno ed 8 mesi con tale pena sostitutiva; le è stato consentito di lasciare il domicilio solo per gli appuntamenti con lo psicologo, per lavorare e per far visita alla madre (la cinquantenne era sottoposta ad arresti domiciliari per aver violato, nel settembre 2022, un divieto di avvicinamento all’uomo, oggetto di persecuzione perché la condannata non accettava la fine della relazione: le molestie erano riassumibili in più di 200 chiamate al giorno, appostamenti presso la residenza –tanto da indurre il malcapitato a cambiare dimora- ed il domicilio, affissione nei pressi di questi luoghi di manifesti con su scritto ‘ladro’, danneggiamento dello specchietto dell’automobile, abordaggi in mezzo alla strada durante uno dei quali dalla borsetta della signora era cascato anche un contenitore di acido muriatico). Il processo si è svolto col cd. Rito abbreviato (che prevede la riduzione di 1/3 della pena) ed all’imputata sono stati comminati anche 7.500 euro di acconto sul futuro risarcimento danni in sede civile.

Infine, grande spazio è dato alla discrezionalità del giudice: per pene detentive entro i due anni, egli può valutare se applicare la sospensione condizionale⁴² o sostituire la pena detentiva (in questo caso, se l'imputato non si oppone), individuando secondo il suo giudizio la pena sostitutiva sulla base del principio del minor sacrificio per la libertà personale e della maggiore congruità al fine rieducativo⁴³.

In ultimo, bisogna ricordare che la normativa *de qua* modifica la disciplina della Messa alla Prova, in “*una duplice direzione*”:

1. *Estendendone l'ambito di applicabilità, con inclusione tendenziale dei reati con pena edittale prevista sino a sei anni di reclusione;*

2. *Prevedendo che la richiesta di ammissione all'istituto possa essere presentata anche su iniziativa del pubblico ministero⁴⁴.*

A conclusione del capitolo, alcune statistiche possono risultare interessanti.

Per quanto riguarda i numeri delle persone in misura alternativa alla detenzione, essi sono andati in crescendo dal 2008 ad oggi.

⁴² Cfr. art. 163 C.P. “*Nel pronunciare sentenza di condanna alla reclusione o all'arresto per un tempo non superiore a due anni [...], il giudice può ordinare che l'esecuzione della pena rimanga sospesa per il termine di cinque anni [...]*” ed art. 164 C.P. “*La sospensione condizionale della pena è ammessa soltanto se, avuto riguardo alle circostanze indicate nell'articolo 133, il giudice presume che il colpevole si asterrà dal commettere ulteriori reati [...]*” ed art. 167 C.P. “*Se, nei termini stabiliti, il condannato non commette un delitto, ovvero una contravvenzione della stessa indole, e adempie gli obblighi impostigli, il reato è estinto. In tal caso non ha luogo l'esecuzione delle pene.*”.

⁴³ Nel breve periodo, gli esperti prevedono che la riforma possa riequilibrare, sul fronte dell'applicazione, i numeri delle pene sostitutive e quelli delle misure alternative alla detenzione, ad oggi assolutamente superiori. Diverso discorso per il sovraffollamento carcerario e per le speranze di deflazione: in altri Stati, infatti, le misure di *probation* hanno paradossalmente incrementato il ricorso all'incarcerazione per via dell'elevato quantitativo di loro *revoche*.

⁴⁴ Cit. dalla Circolare 3 del 26/10/22 del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità. Per quanto concerne il punto 1, è ampliato l'ambito di applicazione con incremento dei titoli di reato inseriti nell'art. 550, II co., C.P.P., in relazione ai quali è possibile domandare la M.A.P. Per quanto concerne il punto 2, la proposta del P.M. deve fornire durata e contenuti essenziali del programma trattamentale per la cui formulazione egli, se lo ritiene, può avvalersi dell'apporto dell'U.E.P.E. che deve fornire il proprio contributo entro 30 giorni. Se il soggetto accetta la proposta, l'istanza viene valutata dal Giudice per le indagini preliminari: se egli dà parere positivo, la documentazione viene depositata all'U.E.P.E. competente per la redazione del programma di trattamento d'intesa con l'imputato (i funzionari U.E.P.E. raccolgono tutti gli elementi necessari, ivi compresa la documentazione fornita dal condannato, redigono il programma di trattamento individualizzato secondo i modelli forniti e viene inviato all'Autorità Giudiziaria). La Circolare suggerisce per la progettazione e realizzazione di offerte e percorsi trattamentali adeguati alle singole situazioni le seguenti iniziative: sottoscrizione di convenzioni con esperti in pedagogia per la *probation* giudiziaria; specializzazioni per i funzionari in materia di *probation* penitenziaria ed indagini sociali e osservazione delle persone detenute; messa in funzione di sportelli presso i Tribunali. A questo scopo il D.G.C.M. dispone la costituzione ed apertura di sportelli per la M.A.P. e per i lavori di pubblica utilità “*che alla luce della riforma, dovranno estendere la propria competenza anche alla fase istruttoria delle pene sostitutive*”. “*L'attività degli sportelli di probation, o il rafforzamento della loro operatività ove già esistenti, costituisce il presupposto per un realistico successo della riforma e deve essere orientata sia all'efficace e fluida interlocuzione con le cancellerie delle autorità giudiziarie e con i difensori degli indagati/imputati/condannati, sia al contatto diretto e alla ricezione delle istanze e documentazioni prodotte da questi ultimi*”.

Ad aumentare in modo rilevante sono stati i numeri sulla detenzione domiciliare, in modo particolare a seguito dell'approvazione della legge n. 199 del 2010, e quelli sull'affidamento in prova ai servizi sociali.

Negli anni 2014-2019 le misure alternative hanno conosciuto un aumento in percentuale del 31,2%.

Negli ultimi anni è proseguito il *trend* di crescita, assestandosi tra il 2019 e il 2021 attorno a quota 29 mila soggetti presi in carico dagli U.E.P.E. L'affidamento in prova al servizio sociale al 31 gennaio 2021 rappresentava il 57,3% delle misure alternative attive, la detenzione domiciliare il 40,2% e la semilibertà il 2,5%.

Quasi due anni dopo, al 15 dicembre 2022, i condannati in esecuzione di misure alternative per l'anno 2022 erano 74.558, di cui 8.568 donne (le persone sottoposte ad indagini o consulenze erano 46.817), mentre le persone sottoposte a sanzioni sostitutive solo 89 e il lavoro di pubblica utilità era applicato a 9.292 condannati.

Gli stranieri erano 22.993 (il 18,9% sul totale) e la maggior parte delle donne straniere, in totale 2.632, proveniva dal continente europeo (1.446). Discorso diverso per gli uomini stranieri, dove le provenienze dall'Europa e dall'Africa divergono per meno di 1000 unità, 8.517 dal continente europeo e 7.750 da quello africano.

Il Paese straniero maggiormente rappresentato era il Marocco con 3.625 persone prese in carico, seguito da Albania (3.240), Romania (3.065), Tunisia (1.233) e Nigeria (942).

Volendo analizzare ancora più nello specifico i dati sull'anno 2022 in merito alle misure alternative (48,1 % del totale di soggetti presi in carico dagli U.E.P.E.), si riscontra la seguente situazione: l'affidamento in prova al servizio sociale contava 23.612 provvedimenti (21.517 per gli uomini e 2.095 per le donne); la detenzione domiciliare è stata concessa tramite 11.288 provvedimenti (10.085 per gli uomini e 1.203 per le donne).

La semilibertà contava 969 provvedimenti (939 per gli uomini e 30 per le donne⁴⁵).

Per quanto riguarda le sanzioni sostitutive (0,1 %), la semidetenzione contava 2 provvedimenti (solo per uomini). La libertà controllata contava 100 provvedimenti (85 per gli uomini e 15 per le donne).

I lavori di pubblica utilità (12,5 %) sono stati assegnati per un totale di 9.355 persone (8.287 uomini e 1.068 donne).

Le M.A.P. (33,1 %) sono state 24.683: 20.819 per gli uomini e 3.864 per le donne⁴⁶.

⁴⁵ Le percentuali delle misure alternative al 15/12/22 è la seguente: 65,8 % affidamento, 31,5 % detenzione domiciliare, 2,7 % semilibertà.

⁴⁶ Permane un 6,1 % che afferisce alle misure di sicurezza.

Tuttavia, nel biennio 2019-2020, anche la popolazione detenuta in carcere ha conosciuto un aumento costante che l'ha portata, nei primissimi mesi del 2020, a superare le 61 mila unità (febbraio 2020). Al 15 dicembre scorso, invece, essa contava 56.196 persone, di cui

- 53.831 uomini e 2.365 donne;
- 8.340 in attesa di primo giudizio;
- 3.754 appellanti;
- 2.593 ricorrenti;
- 828 con posizione mista;
- 40.269 condannati e 322 internati.

Un calo dovuto al combinato di misure deflative messo in piedi nel corso dell'emergenza Covid-19 al fine di evitare che gli istituti di pena troppo sovraffollati potessero trasformarsi in focolai incontrollabili, ma soprattutto alla riduzione degli ingressi dalla libertà.

2. Il Progetto “Una Scuola come casa”.

Le conseguenze della pandemia da Covid-19 sul mondo del lavoro, dell'istruzione, su disparità di genere e sociali e molti altri aspetti legati alla qualità della vita, hanno colpito alcuni gruppi di persone più duramente rispetto ad altri. Tra questi gruppi vanno sicuramente incluse le persone detenute.

Per quanto le carceri siano spesso pensate come ambienti isolati e quindi in un certo senso protetti dall'esterno, la loro condizione di sovraffollamento cronico ha infatti comportato molte difficoltà nella gestione del virus. Come anticipato in premessa, l'emergenza Coronavirus nei primi mesi del 2020 ha cagionato enormi difficoltà negli Istituti Penitenziari, che hanno dovuto affrontare abnormi problematiche gestionali della popolazione detenuta sia dal punto di vista prettamente sanitario, sia per quanto riguarda gli aspetti contenitivo-comportamentali. L'emergenza sanitaria ha avuto l'effetto di riproporre e acuire alcuni dei loro problemi strutturali.

Le misure legislative volte a contenere il propagarsi del virus, all'interno delle carceri, sono state emanate nel febbraio 2020. Successivamente alla proclamazione dello stato di emergenza (marzo 2020) tali misure si sono inasprite, con la finalità ribadita di impedire i contatti tra interno ed esterno. Sono state però disposte misure cd. mitiganti, suddivisibili in interne (concessione di un maggior numero di telefonate ovvero di videochiamate con strumenti informatici-telefonici), ed esterne o deflative.

A questo riguardo, il Decreto Legge n. 18 del 2020 (convertito successivamente in Legge n. 27 del 24/4/20) stabiliva un nuovo tipo di detenzione domiciliare, per i soggetti con pene inferiori ai 18 mesi (anche come mesi rimanenti di una condanna più lunga), comportante il

trasferimento in Strutture di assistenza e cura o direttamente presso l’abitazione (se ne parlerà più diffusamente nel prossimo paragrafo). L’effetto susseguente è stato che le presenze negli Istituti Penitenziari sono rapidamente scese⁴⁷. Pertanto, le misure adottate, volte ad alleggerire il tasso di sovraffollamento con una più agile applicazione di forme alternative alla detenzione, hanno contribuito ad attenuare la preoccupante situazione all’interno delle carceri. Ciò nonostante, da un’analisi effettuata in collaborazione con il Provveditorato Regionale e le Direzioni degli Istituti Penitenziari distrettuali, è emerso che un buon numero di detenuti, potenzialmente soggetti ammissibili alla misura alternativa della “detenzione domiciliare”, per comportamento e termini giuridici, non ha potuto beneficiare della misura in quanto privo del requisito.

La maggior parte di questi “problemi giuridici” riguarda le persone detenute straniere, cioè provenienti da Stati al di fuori dell’Unione Europea. La problematica della presenza di detenuti stranieri nelle carceri (e, di conseguenza, nella fruizione delle misure alternative) rispetto al periodo in cui fu riformato l’ordinamento penitenziario è da alcuni anni divenuto di rilevanza centrale.

Tra le notevoli difficoltà vi era l’assicurare una occupazione lavorativa a queste persone detenute, soprattutto a causa del mancato rilascio, da parte di alcuni uffici distrettuali delle imposte dirette, del codice fiscale a coloro che non fossero in possesso di un valido documento di identità e di un regolare permesso di soggiorno.

Pertanto, in questi ed in molti altri casi le persone detenute extracomunitarie non riescono ad accedere alle misure alternative. La Magistratura di Sorveglianza ha avuto remore nel concedere a persone detenute prive di permesso di soggiorno permessi premiali e misure alternative a causa dell’impossibilità di realizzare un inserimento potenzialmente stabile nella società dello straniero ex detenuto (a seguito della L. 189/02, cd. Legge Bossi Fini, che rese automatica l’espulsione nei confronti di chi abbia subito una condanna penale⁴⁸). Secondo l’orientamento prevalente dei Tribunali di Sorveglianza l’affidamento viene concesso solo se

⁴⁷ Per la precisione, da 120 persone detenute ogni 100 posti nel febbraio 2020 si è passati a 114 a marzo e ad aprile a 110. Il tasso più basso, prima della lenta risalita già accennata, è stato 107,7 detenuti ogni 100 posti nel maggio scorso.

⁴⁸ Cfr. Cass. Pen., Sez. I, 30130 del 17/7/03, in *Rivista Penale*, 2003, fasc. 09, p. 697. Successivamente sono intervenute le Sezioni Unite della Cassazione, che hanno stabilito che “*dall’analisi logico-sistematica e da una lettura costituzionalmente orientata della normativa penitenziaria e di quella in materia di immigrazione*” si deduce l’applicabilità delle misure alternative alla detenzione anche alle persone detenute extracomunitarie entrate illegalmente in Italia e prive di permesso di soggiorno “*per il rilievo costituzionale che rivestono, la forza precettiva dei principi in materia di pari dignità della persona umana e di funzione rieducativa della pena*”; cfr. Cass. Pen. SS.UU., 28/3/06 in *Guida al diritto*, 22/06, p. 50. Tale orientamento è stato confermato dalla Corte Costituzionale che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 47/48/50 O.P. “*ove interpretati nel senso che allo straniero extracomunitario, entrato illegalmente nel territorio dello Stato o privo del permesso di soggiorno, sia in ogni caso precluso l’accesso alle misure alternative da essi previste*”; cfr. C. Cost., 78 del 5/3/07, in *Guida al Diritto* 17/2007, pp. 82 e ss.

sono presenti: un ambiente familiare idoneo, un'attività lavorativa che permetta al soggetto di sostenersi autonomamente fuori dal carcere, un alloggio, e così via. Analoga considerazione per la detenzione domiciliare: lo straniero deve avere una dimora ed una possibilità di mantenersi; la mancanza di un permesso di soggiorno rende altamente difficile per gli extracomunitari la stipula di un contratto di locazione.

Durante la fase iniziale della pandemia, e precisamente nella tarda primavera del 2020, nell'ambito della Scuola di Formazione e Aggiornamento del Corpo di Polizia e del Personale dell'Amministrazione Penitenziaria "Andrea SCHIVO" di Cairo Montenotte (SV), si è ipotizzato, vista la necessità di dover appaltare i lavori di manutenzione e pulizia della Struttura e considerata la sua disponibilità, di offrire ai soggetti sopra citati non solo un idoneo domicilio, ma anche la concreta possibilità di svolgere attività lavorativa. Tale iniziativa si è concretizzata in un progetto-intervento per un modello di esecuzione pensale integrata, chiamato "Una scuola come casa". Esso è da intendersi non un mero atto di accoglienza, ma un vero e proprio strumento di inclusione sociale, con il proposito generale della promozione di politiche di riduzione di affollamento negli Istituti Penitenziari, di incrementare le occasioni lavorative per le persone in esecuzione di pena e di favorire la condivisione dei valori dell'Amministrazione Penitenziaria con particolare riguardo al senso di dignità che il lavoro conferisce.

L'obiettivo principale di questo Progetto è la creazione di uno spazio abitativo/lavorativo di estrema valenza risocializzante, la cui finalità è quella di consentire di portare a compimento positivamente il percorso di reinserimento sociale e di riabilitazione, intrapreso in carcere, a quei soggetti, invero numerosi, che per mancanza materiale di idoneo domicilio vedono il loro proponimento di reintegrazione nella società arenato e che probabilmente, al termine della pena, andrebbero incontro a grosse problematiche di reinserimento. Quindi, sviluppo della cultura istituzionale ed adesione ai principi dell'etica professionale assieme al sostegno del modello detentivo del reinserimento nella società.

L'obiettivo specifico è il consolidamento e l'accrescimento della condivisione dei valori dell'Istituzione Penitenziaria con riguardo al senso della pena ed al rispetto della dignità dell'uomo, valorizzando il sapere tecnico per innalzare la qualità della vita detentiva e contribuire a contrastare la recidiva, favorendo il confronto e la diffusione delle "buone prassi" nei procedimenti di trattamento, reinserimento, integrazione sociale e giustizia riparativa.

Parallelamente, vi è anche l'obiettivo di realizzare un progetto che consenta all'Amministrazione Penitenziaria un sensibile risparmio sul costo delle indifferibili spese di pulizia e manutenzione della struttura che, altrimenti, dovrebbero comunque essere appaltate, con altri e maggiori costi, ad aziende esterne.

Si è calcolato che fossero necessarie 10-12 persone, operanti almeno 5 giorni su 7, per tali incombenze. Come già specificato, è stato intuito che potesse essere usata per raggiungere tale numero di manodopera la popolazione detenuta che avrebbe avuto accesso alle misure alternative (in special modo alla detenzione domiciliare *ex* L. 199/10), ma senza i presupposti alloggiativo/residenziali.

I soggetti interessati, infatti, sono principalmente persone detenute ammissibili alla misura alternativa della detenzione domiciliare, aventi una pena residua non inferiore all'anno (ma possono essere selezionati anche soggetti in affidamento in prova, in semilibertà ed in attività di lavoro esterno *ex* art. 21 O.P.: queste ultime tipologie comportano che la persona detenuta non risieda presso la Scuola, ma presso l'Istituto Penitenziario di provenienza), i quali vengono assunti a contratto, in convenzione, dalla cooperativa sociale vincitrice di apposito appalto per le opere di manutenzione delle aree verdi e di pulizia della Scuola. Attualmente il numero massimo ammissibile è di 13 unità, considerata la disponibilità abitativa di 13 camere singole.

La selezione dei soggetti avviene, dal punto di vista istituzionale, con ciclici interPELLI, a seguito dei quali le Direzioni degli Istituti raccolgono le adesioni da parte degli interessati e le trasmettono alla Direzione della Scuola per una valutazione dei profili giuridici e comportamentali. La Direzione della Scuola valuta l'istanza ed il parere del G.O.T. e verifica se vi è posto presso i locali selezionati per l'alloggio: in caso positivo viene rimandata l'istanza con parere positivo ed a quel punto la Direzione del carcere inoltra tutta la documentazione all'Ufficio di Sorveglianza competente per l'emanazione del provvedimento da parte del Magistrato ovvero del Tribunale di Sorveglianza. Una volta che l'Autorità Giudiziaria ha emesso l'ordinanza sulla misura richiesta, la persona detenuta viene posta in partenza e può raggiungere la Scuola o libero nella persona oppure accompagnato dalla Polizia Penitenziaria dell'Istituto di provenienza⁴⁹.

La *partnership* lavorativa, invece, è stata individuata nel 2020 in due aziende. Nel giugno 2022 viene emanato un nuovo bando (per un contratto valevole fino al giugno 2023) che viene vinto da 3 cooperative. I lavoratori vengono assunti a contratto dalle predette Cooperative, con le modalità previste dalle vigenti normative, per 30 ore settimanali, dal lunedì al sabato; lo stipendio è di circa 1.000 euro al mese. Oltre alla cura del verde ed all'effettuazione delle pulizie, viene prevista la applicazione di operatori bar presso lo spaccio della Scuola.

Per quanto riguarda le modalità operative, i soggetti selezionati vengono alloggiati in camere singole della palazzina "Caserma agenti" (adiacente la locale mensa), dotate di servizi autonomi e frigorifero, situate al primo piano. Hanno la possibilità di uscire dalla Struttura per

⁴⁹ Attualmente sono operanti 11 persone: 7 persone in affidamento in prova, 2 persone in semilibertà, 2 persone in lavoro esterno *ex* art. 21 O.P.

l'acquisto dei generi alimentari e di altri generi idonei al loro sostentamento ed alla vita quotidiana (in genere dalle 7 alle 9 e dalle 16 alle 18). Hanno l'obbligo di permanere esclusivamente nei propri alloggi e negli spazi in comune dalle ore 22,00 alle ore 08,30. In caso di conclusione della pena, l'attività lavorativa si conclude ed il contratto viene risolto.

L'idea che ha il Direttore della Scuola per i prossimi anni in merito al Progetto è sicuramente di creare una struttura idonea per l'alloggiamento degli attuali soggetti, incrementando il numero di posti letto. Per quanto concerne le attività lavorative, negli anni passati era stato proposto di utilizzare un garage della Struttura per riparare i mezzi dell'Amministrazione Penitenziaria, così come di programmare un corso per la formazione di personale di sala e di cucina da inquadrare nell'ambito della ristorazione.

3. Riflessioni finali.

In conclusione, come si può immaginare il futuro delle misure alternative al carcere, anche alla luce del Progetto innovativo appena descritto?

Di sicuro, a livello generale, esso dipenderà dalla capacità del sistema di raggiungere obiettivi di efficienza ed effettività in materia di esecuzione penale esterna.

È indubbio che sarebbe oltremodo prioritario intervenire normativamente per razionalizzare il complesso apparato sanzionatorio stabilito dai Codici e dalle Leggi collegate, il quale – come è noto – dopo il Codice Rocco ed il Codice Vassalli si è formato per “stratificazione”, novella dopo novella, riforma dopo riforma, non sempre in maniera organica e coordinata. Ma è palese altresì che sia necessario anche un serio investimento nella direzione dell'efficienza e dell'effettività delle misure *de quibus*.

Innanzitutto, prevedendo tempi ragionevoli (*id est*, eliminando l'annoso problema dei “liberi sospesi”).

Inoltre, è auspicabile che, anche a seguito della introduzione della messa alla prova nel processo di cognizione e della Riforma Cartabia, il problema delle misure alternative al carcere non rimanga ancora “scaricato” solo sulla Magistratura di Sorveglianza. Si pensi alla procedura della sospensione dell'ordine di esecuzione *ex art.* 656, V co., C.P.P.: quando viene applicata da parte dei giudici di cognizione una pena detentiva sotto i quattro anni, è altamente probabile che non sarà quella la pena da eseguire, perché verrà concessa una misura alternativa da parte di un altro giudice, quello di Sorveglianza. In questo fenomeno non vi è chi non veda una sorta di deresponsabilizzazione dei primi giudici nei confronti di questi ultimi. La Riforma Cartabia, però, ha disposto che il giudice di cognizione, sempre entro il limite di quattro anni di pena, possa applicare pene sostitutive, tra le quali si ritrovano alcune – semilibertà e detenzione domiciliare – “sovrapponibili” alle corrispondenti misure alternative alla detenzione. Si può

ritenere che, in tal senso, si sia restituito al giudice di cognizione il suo naturale ruolo di giudice della pena, così che egli debba valutare ed infliggere la punizione non prima eventualmente di aver accolto elementi di prova utili a tale scopo, e che debba individualizzarla per mezzo dei programmi di trattamento redatti dal competente U.E.P.E.

Tali misure, in generale, necessitano d'altra parte di investimenti anche economici. Nei programmi dei Governi in materia di giustizia è sovente indicato il tema dell'edilizia penitenziaria, che viene esplicitato più spesso con lo slogan della di costruzione di nuove carceri (e, meno spesso, con l'intenzione di ammodernare o ristrutturare strutture esistenti). In passato raramente si parlava però di esecuzione della pena nella comunità e della realtà degli uffici di esecuzione penale esterna. L'esecuzione della pena nella comunità richiede una forte sinergia tra amministrazione centrale ed enti locali, tra pubblico e privato sociale. Ma è innegabile che comporti anche un ampio risparmio di risorse (sia economiche che in termini di operatori).

Vi è infine, correlata a quella dell'efficienza, una questione di effettività. Le misure alternative alla pena detentiva possono rappresentare davvero una soluzione ulteriore al carcere se, nell'effettività per l'appunto, sono in grado di manifestarsi come dei veri e propri periodi in cui l'autore del reato utilizza il tempo per svolgere un'attività di "compensazione" del danno procurato alla società producendo benefici ai consociati. A ciò sono chiamati i giudici, disponendo le attività da compiere. A ciò è chiamato il Governo (centrale e locale), investendo risorse sull'elaborazione di progetti per tale tipo di esecuzione penale. A ciò sono chiamate, infine, l'Amministrazione Penitenziaria e l'Amministrazione di Comunità, continuando con scrupolosità e dedizione l'opera di utilizzo delle Strutture non prettamente carcerarie per fornire luoghi e modi di espiare le misure alle persone che diversamente non potrebbero fruirne, così come accade presso la Scuola di formazione penitenziaria di Cairo Montenotte, dedicata ad Andrea Schivo.