



Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

N. 599

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore GIULIANO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 MAGGIO 2008

Modifiche all'ordinamento penitenziario di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e istituzione delle sezioni di polizia dell'esecuzione penale

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge si prefigge l'obiettivo di contribuire a potenziare ed affinare il controllo sulla esecuzione della pena, soprattutto quando si tratta della esecuzione di pene alternative alla detenzione inframuraria.

È ormai radicata la convinzione che il ricorso sistematico a forme di esecuzione alternative alla detenzione rifletta l'esigenza legata all'evoluzione della funzione rieducativa della pena e rappresenti, al contempo, la migliore strada lungo il tormentato cammino volto alla individuazione di soluzioni al problema del sovraffollamento carcerario.

Si consideri, a tale ultimo proposito, che dal 1977 la popolazione detentiva è aumentata del 600 per cento: era di 32.000 persone nel 1977; al luglio 2006, tra esecuzione penale interna, esterna e in attesa, è arrivata a 180.000.

Va da sé, però, che una scelta orientata in tal senso non si deve risolvere nella perdita del carattere afflittivo che resta pur sempre insito nel concetto di pena. Sicché, un sistema che prediliga, per determinate categorie di reati di minore gravità, forme di esecuzione alternativa all'espiazione in carcere, deve anche garantire la effettività alla esecuzione e assicurare il perseguimento degli obiettivi cui la stessa, nelle forme alternative predette, è preordinata.

Invero, poiché il sistema, condivisibilmente, attribuisce alla magistratura di sorveglianza ampi spazi di discrezionalità, è da ritenere che quanto più sarà elevato il grado di affidabilità dei controlli sulla condotta di coloro che sono ammessi a misure alternative tanto maggiore potrà essere il ricorso ad esse.

Attualmente il controllo degli affidati in prova al servizio sociale e dei semiliberi è

essenzialmente di competenza degli uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) (già centri di servizio sociale per adulti), poiché le forze dell'ordine intervengono solo in via sussidiaria ed eventuale.

È però dato di comune conoscenza che già ora, soprattutto nei grandi centri, il personale degli UEPE è del tutto insufficiente a svolgere tra i suoi numerosi compiti anche quelli di vigilanza.

A ciò aggiungasi sia che esso non è ben strutturato per le predette finalità (si pensi che la maggior parte degli affidati ha l'obbligo di rientrare a casa alle ore 21, ma che l'orario di lavoro del personale UEPE esclude che un assistente sociale possa effettuare controlli a quell'ora), sia che lo stesso, nato molti anni fa per vigilare su persone condannate a pena fino a tre anni, per via delle modifiche normative succedutesi nel tempo (che, ad esempio, hanno portato al passaggio a tre anni anche se di pena residua ed a cospicue riduzioni per la scelta del rito), si trova a doversi relazionare con condannati dallo spessore criminale superiore a quello per il quale era stato progettato.

Il controllo dei detenuti agli arresti domiciliari è invece di competenza delle Forze dell'ordine. Qui il principale problema è costituito dalla crescita del numero delle persone ammesse al beneficio e dalla loro affidabilità; invero una modifica normativa del 1998 per un verso ha ampliato i casi di ammissione al beneficio, per un altro ha previsto la sostanziale automatica trasformazione al momento della definitività della sentenza degli arresti domiciliari (che presuppongono un'esigenza cautelare) in detenzione domiciliare (che postula invece un sia pur gradato giudizio di affidabilità). Ne consegue che persone che a volte necessiterebbero di con-

trolli serrati sono in realtà sottoposte a verifiche saltuarie, rese peraltro oltremodo difficili dalla concessione di permessi per uscire sulla base di motivazioni e di modalità il cui controllo è, per il magistrato di sorveglianza, di particolare difficoltà. Va infine segnalato che sovente capita di rilevare come la differenza di preparazione del personale UEPE e delle Forze dell'ordine conduca ad un diverso modo di operare. Il primo, più sensibile al recupero sociale, tende a volte ad attribuire minor rilievo al fattore prevenzione sicurezza; il secondo, più attento a quest'ultimo, può intervenire con modalità che rischiano di pregiudicare o allungare rilevante il processo di reinserimento.

Si pone, dunque, il problema di prevedere per la magistratura di sorveglianza (nel disegno di legge denominata «magistratura dell'esecuzione penale») la diretta disponibilità di personale – per un verso dotato delle prerogative delle Forze dell'ordine e per l'altro di formazione e sensibilità adeguate rispetto alla peculiarità dei compiti – che possa effettuare con celerità accertamenti e controlli secondo le specifiche indicazioni del giudice che cura l'esecuzione del beneficio e che dunque meglio di chiunque altro è in grado di indirizzarne l'attività.

È maturato il momento, pertanto, di costituire un corpo di polizia che coadiuvi l'operato del giudice di sorveglianza (meglio «giudice della esecuzione penale»): un corpo di polizia preparato e scientificamente formato che collabori a rendere funzionalmente agevole sia il procedimento di sorveglianza che la gestione della pena, attraverso la conoscenza concreta del territorio e del soggetto; una polizia, insomma, che interpreti la «scienza della conoscenza» e gestisca la «penalità esterna» con un consapevole, pronto ed effettivo controllo sulla pena, con inevitabili ricadute più che positive sull'ordine e sulla sicurezza pubblica. È stato detto che «la sorveglianza è come una partita a scacchi. Se conosci le regole del gioco, vinci, altrimenti soccombi».

L'affermazione è senz'altro condivisibile, essendo noti, specie agli «addetti ai lavori», i problemi inerenti il controllo e la gestione della pena sul territorio già richiamati. Problemi ben noti anche alla criminalità che, a qualunque livello, è, purtroppo, ben a conoscenza dei tempi, modi, difetti e inefficienze del sistema dell'esecuzione in Italia. In più sedi è stata peraltro segnalata la lacunosità degli interventi delle forze dell'ordine quanto a tempestività e a puntualità di informazione, scarsità di comunicazione, carenza di collaborazione funzionale con il magistrato di sorveglianza, che resta «diverso», comunque «estraneo» a quella cultura onnicomprensiva di cui più sopra si è fatta menzione.

Una polizia della esecuzione penale che, costituita in sezioni presso i tribunali dell'esecuzione penale, coadiuvi e collabori con la magistratura di sorveglianza, garantisce, invece, una più snella, rapida, efficiente, sicura, consapevole esecuzione della pena intra moenia ed extra moenia.

È appena il caso di accennare che una ristrutturazione del Corpo di polizia penitenziaria in polizia dell'esecuzione penale consentirebbe di accedere alla visione della pena in Italia i termini di efficienza e di concretezza, che sole potrebbero ridare perentorietà e imperiosità, e quindi credibilità, a misure extra carcere, attualmente viste e «sentite» dalla criminalità come espedienti per rientrare nell'universo delinquenziale.

Se a ciò si aggiunge che la polizia della esecuzione penale potrebbe lavorare sotto la dirigenza e nella disponibilità dell'autorità giudiziaria, quale polizia della esecuzione penale, costituita in sezioni presso i tribunali dell'esecuzione penale, il quadro da fosco, quale è attualmente, potrebbe cominciare a colorarsi positivamente.

Per la verità, lo stesso Ministro della giustizia, in occasione della festa della Polizia penitenziaria del 4 ottobre 2006, si è espresso favorevolmente sull'argomento. Ma deve purtroppo registrarsi che analoghe dichiarazioni compaiono da anni in scritti, con-

vegna, tavole rotonde e negli stessi atti del Consiglio superiore della magistratura.

Per meglio svolgere le funzioni riconosciute dalla legge ai magistrati e tribunali di sorveglianza, presso questi ultimi viene prevista l'istituzione di una sezione di polizia, denominata coerentemente, «dell'esecuzione penale», alle dirette dipendenze del capo dell'ufficio. La sezione è composta esclusivamente da personale appartenente al Corpo della polizia penitenziaria, ma con possibilità di assegnazioni di personale proveniente da altre amministrazioni in caso di esigenze che richiedano particolari specializzazioni, con il compito di assicurare e controllare la corretta esecuzione della pena e della misura di sicurezza, nonché di verificare l'ottemperanza alle prescrizioni imposte dal giudice dell'esecuzione penale.

Le sezioni vengono strutturate sulla falsariga di quelle di polizia giudiziaria esistenti presso gli uffici di procura. Sono, infatti, poste a disposizione dei magistrati in servizio presso l'ufficio dell'esecuzione penale e gerarchicamente e funzionalmente assegnate alla dipendenza del presidente del tribunale dell'esecuzione penale, che ne coordina l'attività opera la richiesta nominativa e promuove l'azione disciplinare.

Il disegno di legge si compone di un solo articolo e, con la tecnica della novellazione, va ad incidere sull'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354). Alla lettera *a*) è prevista la sostituzione del termine sorveglianza con quello di esecuzione penale, modificando, in tal modo l'articolo 70-ter dell'ordinamento penitenziario. Alla lettera *b*) si prevede la introduzione degli articoli da

70-quater a 70-quaterdecies dopo l'articolo 70-ter.

In particolare l'articolo 70-quater istituisce una sezione di polizia dell'esecuzione penale presso ogni tribunale dell'esecuzione penale, con la precisazione delle relative funzioni. L'articolo 70-quinquies regola la composizione delle sezioni di polizia dell'esecuzione penale, alimentate da personale del Corpo della polizia penitenziaria, in numero non inferiore al quadruplo di quello dei magistrati previsti nell'organico del tribunale dell'esecuzione penale.

È parso opportuno, quando ricorrono particolari esigenze di specializzazione dell'attività di polizia dell'esecuzione penale, prevedere che, su richiesta del presidente del tribunale dell'esecuzione penale interessato, possa essere assegnato presso le sezioni, con le modalità di cui agli articoli 70-sexies e 70-septies, in quanto applicabili, personale proveniente da altre amministrazioni.

Nei successivi articoli sono state disciplinate le procedure di selezione ovvero di assegnazione alle sezioni (articolo 70-septies), la subordinazione funzionale del personale delle sezioni rispetto al presidente del tribunale dell'esecuzione penale - che la dirige e la coordina - nonché la disponibilità del predetto personale da parte del magistrato che si occupa dell'esecuzione penale. Ed ancora, al fine di garantire la subordinazione funzionale del personale di Polizia penitenziaria a che compone le sezioni di polizia dell'esecuzione penale, è stata prevista una disciplina particolare, sia per quanto concerne il trasferimento del predetto personale che per quanto riguarda l'applicazione di sanzioni disciplinari.

DISEGNO DI LEGGE

Art.1.

1. Al capo II del titolo II della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 dell'articolo 70-ter, è sostituito dal seguente:

«1. Le denominazioni "ufficio di sorveglianza", "tribunale di sorveglianza" e "magistrato di sorveglianza" di cui alle leggi vigenti sono rispettivamente sostituite dalle seguenti: "ufficio dell'esecuzione penale", "tribunale dell'esecuzione penale" e "magistrato dell'esecuzione penale".»;

b) dopo l'articolo 70-ter sono inseriti i seguenti:

«Art. 70-quater. - *(Istituzione e funzioni delle sezioni di polizia dell'esecuzione penale)*. - 1. Per l'esercizio delle funzioni di cui agli articoli 69, 70 e 70-bis, è istituita presso ogni tribunale dell'esecuzione penale una sezione di polizia dell'esecuzione penale.

2. La sezione di cui al comma 1 ha la funzione di assicurare e controllare la corretta esecuzione della pena e della misura di sicurezza, nonché di verificare l'ottemperanza alle prescrizioni imposte dal giudice dell'esecuzione penale.

Art. 70-quinquies. - *(Composizione delle sezioni di polizia dell'esecuzione penale)*. - 1. Le sezioni di polizia dell'esecuzione penale sono composte da personale del Corpo di polizia penitenziaria, in numero non inferiore al quadruplo di quello dei magistrati previsti nell'organico del tribunale dell'esecuzione penale.

2. Almeno due terzi dell'organico sono riservati a soggetti con qualifica corrispondente a quella di ufficiale di polizia giudiziaria.

3. Fermi restando i limiti previsti dai commi 1 e 2, entro il 15 gennaio di ogni biennio il Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri dell'interno, della difesa e dell'economia e delle finanze, determina con decreto l'organico delle sezioni, tenuto conto delle esigenze connesse all'esercizio delle funzioni di polizia dell'esecuzione penale e sentito il presidente del tribunale dell'esecuzione penale.

4. Quando lo richiedono particolari esigenze di specializzazione dell'attività di polizia dell'esecuzione penale, su richiesta del presidente del tribunale dell'esecuzione penale interessato, può essere assegnato presso le sezioni, con le modalità di cui agli articoli 70-*sexies* e 70-*septies*, in quanto applicabili, personale proveniente da altre amministrazioni.

Art. 70-*sexies*. - (*Ripianamento organico e posti vacanti*). - 1. Quando si provvede alla copertura delle vacanze, l'elenco di queste è pubblicato senza ritardo sul bollettino dell'amministrazione interessata su richiesta del presidente del tribunale dell'esecuzione penale. L'amministrazione provvede alla copertura entro novanta giorni dalla richiesta.

Art. 70-*septies*. - (*Assegnazioni alle sezioni di polizia dell'esecuzione penale*). - 1. Gli interessati alla assegnazione alle sezioni presentano domanda alla amministrazione di appartenenza entro trenta giorni dalla pubblicazione delle vacanze indicando, se lo ritengono, tre sedi di preferenza.

2. Le domande, con il parere dell'ufficio da cui dipendono gli interessati, sono trasmesse senza ritardo al presidente del tribunale dell'esecuzione penale nel cui distretto è stata dichiarata la vacanza.

3. Quando mancano le domande o queste sono in numero inferiore al quadruplo delle vacanze, l'amministrazione indica al presi-

dente del tribunale dell'esecuzione penale, individuato a norma del comma 2, coloro che possono essere presi in considerazione ai fini dell'assegnazione alle sezioni sino a raggiungere, tenendo conto anche delle eventuali domande, un numero quadruplo a quello delle vacanze.

4. Per ogni candidato, l'amministrazione trasmette contestualmente copia della documentazione caratteristica.

5. L'assegnazione è disposta senza ritardo con provvedimento dell'amministrazione su richiesta nominativa del presidente del tribunale dell'esecuzione penale interessato.

6. Non sono considerate le domande e le posizioni rispetto alle quali ricorrono i divieti previsti da leggi o da regolamenti concernenti l'amministrazione penitenziaria o dell'amministrazione di appartenenza nel caso di cui al comma 4 dell'articolo 70-*quinquies*.

Art. 70-octies. - (Disponibilità e coordinamento delle sezioni di polizia dell'esecuzione penale). - 1. Ciascun magistrato dell'ufficio dell'esecuzione penale si avvale direttamente del personale della sezione.

2. Il capo dell'ufficio presso cui è istituita la sezione la dirige e ne coordina l'attività.

3. L'ufficiale con qualifica superiore è responsabile verso il capo dell'ufficio giudiziario dell'attività di polizia dell'esecuzione penale svolta da lui stesso e dal personale dipendente.

4. Gli ufficiali e gli agenti della sezione sono tenuti ad eseguire i compiti ad essi affidati. Gli appartenenti alle sezioni non possono essere distolti dall'attività di polizia dell'esecuzione penale se non per disposizione del magistrato dal quale dipendono a norma del comma 2.

Art. 70-novies. - (Trasferimenti del personale delle sezioni di polizia dell'esecuzione penale). - 1. I trasferimenti del personale delle sezioni sono disposti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria su proposta motivata del presidente del tribunale dell'esecuzione penale presso cui è istituita la

sezione ovvero, su iniziativa dell'amministrazione, previo nulla osta del presidente del tribunale della esecuzione penale.

2. Qualora il trasferimento si renda necessario in relazione alla progressione in carriera, è sufficiente il tempestivo avviso al presidente del tribunale dell'esecuzione penale.

3. Allo stesso modo si procede nel caso di assegnazione alle sezioni di personale specializzato proveniente da altre amministrazioni.

Art. 70-decies. - (Allontanamento dei dirigenti delle sezioni di polizia dell'esecuzione penale). - 1. Per allontanare anche provvisoriamente dalla sede o assegnare ad altri uffici i dirigenti delle sezioni, l'amministrazione dalla quale essi dipendono deve ottenere il consenso del presidente del tribunale dell'esecuzione penale.

Art. 70-undecies. - (Promozioni). - 1. Le promozioni dei dirigenti delle sezioni e degli addetti alle stesse non possono essere disposte senza il parere favorevole del presidente del tribunale dell'esecuzione penale.

Art. 70-duodecies. - (Sanzioni disciplinari). - 1. Gli ufficiali e gli agenti delle sezioni di polizia dell'esecuzione penale che senza giustificato motivo omettono di riferire quanto richiesto nel termine previsto dall'autorità giudiziaria o che omettono o ritardano l'esecuzione di un ordine dell'autorità giudiziaria o lo eseguono soltanto in parte o negligenemente o, comunque, violano ogni altra disposizione di legge relativa all'esercizio delle funzioni di polizia dell'esecuzione penale, sono soggetti alla sanzione disciplinare della censura e, nei casi più gravi, della sospensione dall'impiego per un tempo non eccedente sei mesi.

2. Fuori delle trasgressioni previste dal comma 1, gli ufficiali e gli agenti delle sezioni rimangono soggetti alle sanzioni disciplinari stabilite dai propri ordinamenti.

Art. 70-terdecies. - (Procedimento disciplinare). - 1. L'azione disciplinare è pro-

mossa dal presidente del tribunale dell'esecuzione penale nel cui distretto l'ufficiale o l'agente presta servizio. Dell'inizio dell'azione disciplinare è data comunicazione al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

2. L'addebito è contestato all'incolpato per iscritto. La contestazione indica succintamente il fatto e la specifica trasgressione della quale l'incolpato è chiamato a rispondere. Essa è notificata all'incolpato e contiene l'avviso che, fino a cinque giorni prima dell'udienza, egli può presentare memorie, produrre documenti e richiedere l'audizione di testimoni.

3. Competente a giudicare è una commissione composta da due magistrati, entrambi scelti tra quelli in servizio presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, di cui uno, che la presiede, con qualifica non inferiore a quella di magistrato di appello, nonché da un ufficiale di Polizia penitenziaria, tutti nominati ogni due anni dal capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

4. Nel procedimento disciplinare si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni dell'articolo 127 del codice di procedura penale. L'accusa è esercitata dal presidente del tribunale dell'esecuzione penale che ha promosso l'azione disciplinare o da un suo sostituto. L'incolpato ha facoltà di nominare un difensore scelto tra gli appartenenti alla propria amministrazione ovvero tra gli avvocati iscritti negli albi professionali. In mancanza di tale nomina il presidente della commissione designa un difensore di ufficio individuato secondo le modalità previste dall'articolo 97 del codice di procedura penale.

5. Il presidente della commissione comunica i provvedimenti al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

6. Contro la decisione l'incolpato e il presidente del tribunale dell'esecuzione penale che ha esercitato l'azione disciplinare possono proporre ricorso per cassazione per violazione di legge. Il ricorso non sospende l'esecuzione della decisione. Si osservano le di-

sposizioni dell'articolo 611 del codice di procedura penale, in quanto applicabili.

Art. 70-*quaterdecies*. - (*Sospensione cautelare*). - 1. La commissione di cui all'articolo 70-*terdecies* può disporre, su richiesta del titolare dell'azione disciplinare, la sospensione cautelare dell'ufficiale o dell'agente dalle funzioni di polizia dell'esecuzione penale».

