

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. XXVII  
n. 35

## RELAZIONE

SULL'ADEGUAMENTO NUMERICO E  
PROFESSIONALE DELLA PIANTA ORGANICA  
DEL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA E DEL  
PERSONALE CIVILE DEL DIPARTIMENTO  
DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DEL  
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*(Articolo 5, comma 1, della legge 26 novembre 2010, n. 199)*

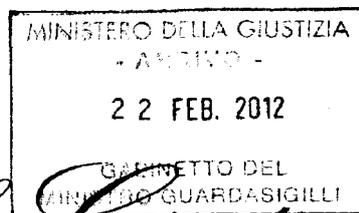
**Presentata dal Ministro della giustizia**

(SEVERINO DI BENEDETTO)

---

**Trasmessa alla Presidenza il 2 marzo 2012**

---



*Ministero della Giustizia*  
 DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
 UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO  
 Ufficio dell'Organizzazione e delle Relazioni



GDAP-0071612-2012

PU-GDAP-1a00-21/02/2012-0071612-2012

1/1  
 per Raff. Parl. min. k  
 23/2  
 IL VICE CAPO DI GABINETTO  
 Vittorio Paraggio

Roma,

Al Gabinetto del Ministro  
 della Giustizia  
**ROMA**



Oggetto: Relazione ex art. 5 della legge 6 novembre 2010, n. 199.

Con riferimento alla nota prot. n. 0298025 del 02.08.2011, si rappresenta che l'approvazione e la successiva entrata in vigore della legge in oggetto, recante "Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno", ha comportato da parte della competente Direzione Generale e dei relativi uffici periferici<sup>1</sup> lo svolgimento di una serie di adempimenti e di interventi mirati.

Tenuto conto anche del numero iniziale previsto dei potenziali beneficiari della misura (stimato in oltre 7000 detenuti), si è provveduto, già in un momento antecedente l'approvazione del provvedimento normativo, ad attivare tutte le proprie articolazioni territoriali al fine di assicurarne la tempestiva applicazione.

Inoltre, sin dall'entrata in vigore della legge, è stato condotto un costante monitoraggio dell'andamento della stessa<sup>2</sup>, ponendo particolare attenzione ai seguenti aspetti:

- a. qualitativi/quantitativi rilevati su di un campione di ordinanze di rigetto emesse dalla Magistratura, per una prima valutazione delle motivazioni più ricorrenti di non ammissione al beneficio;
- b. numero di procedimenti attivati dagli istituti penitenziari (d'ufficio, su istanza degli interessati o dei loro legali);

<sup>1</sup> 16 Uffici E.P.E. presso i Provveditorati, 58 Uffici locali di Esecuzione Penale Esterna e 25 Sedi di Servizio.

<sup>2</sup> Sulle risultanze del monitoraggio si è relazionato al Capo di Gabinetto del Ministro con nota n.0065501 del 16.02.2011.

- c. numero di detenuti che hanno dichiarato di non voler accedere al beneficio;
- d. numero di accertamenti sull'idoneità del domicilio effettuati dagli Uffici di esecuzione penale esterna;
- e. numero di procedimenti inoltrati dagli istituti alla Magistratura di Sorveglianza;
- f. numero dei condannati, detenuti o liberi sospesi, ammessi a fruire della misura.

In relazione a quest'ultimo aspetto, particolare attenzione è stata rivolta alla distribuzione territoriale della concessione della misura e alla sua limitata applicazione che, in generale, si può ricondurre alle seguenti ragioni:

1. ad alcuni motivi ostativi alla concessione della misura, contenuti nella legge, che possono aver incrementato l'area dei rigetti (ad es. il rinvio all'art. 58 quater O.P.), unitamente alla rilevante incidenza della valutazione di inidoneità espressa dalla Magistratura di Sorveglianza; inidoneità desunta, ad esempio, da un precedente recente rigetto di altre misure alternative per prognosi negativa formulata sul soggetto;
2. alla richiesta, da parte degli organi giudiziari, di accertamenti di verifica del domicilio sia agli Uepe che alle forze dell'ordine, con conseguente sensibile allungamento dei tempi dell'istruttoria;
3. alla mancata presentazione dell'istanza da parte di una quota di detenuti con scadenza della pena ravvicinata, dovuta alla scarsa appetibilità della misura, stante le rigorose prescrizioni previste per la sua esecuzione;
4. alla mancanza di domicilio, specialmente da parte degli extracomunitari e, in alcuni casi, degli italiani, aggravata dalla difficoltà degli Enti locali e del privato sociale di offrire soluzioni di ospitalità per carenza di risorse.

Volendo analizzare, nel dettaglio, l'attuazione della summenzionata legge, va evidenziato che l'Esecuzione Penale Esterna è stata investita dal Legislatore del compito di assicurare non solo gli interventi ambientali finalizzati all'accertamento del domicilio, ma anche quelli tratta mentali nel corso dell'esecuzione della misura.

E' stato, quindi, necessario definire un processo operativo nuovo, poiché la misura prevista richiama il regime di detenzione domiciliare per le modalità di espiazione della pena, mentre per la tipologia dell'intervento rinvia alla misura dell'affidamento in prova al servizio sociale.

Malgrado la significativa carenza di organico che affligge da qualche anno gli Uffici di esecuzione penale esterna e nonostante un incremento progressivo del loro carico di lavoro, va evidenziato che i medesimi hanno, al 31 agosto 2011, risposto in modo sostanzialmente positivo agli adempimenti previsti dalla legge 199/2010 ed in particolare:

- √ espletato 10.982 accertamenti domiciliari;
- √ assicurato l'attività di gestione e di verifica sull'andamento delle 3.813<sup>3</sup> misure;
- √ relazionato al Magistrato di Sorveglianza con frequenza periodica ed al termine della detenzione domiciliare, per ciascuna misura in carico;
- √ potenziato ulteriormente l'attivazione delle risorse del territorio al fine di favorire il reperimento e l'offerta di soluzioni abitative ai condannati privi di un domicilio.

Ma i limiti già osservati nel primo periodo di applicazione della legge, relativi all'effetto deflattivo sul sovraffollamento degli istituti, possono essere ad oggi confermati: infatti, sui 7.000 detenuti potenziali fruitori della misura in questione, al 31.08.2011 ne sono stati ammessi solamente 3.164. Né il dato è più incoraggiante rispetto alle concessioni del beneficio dallo stato di libertà, che a tale data risultano essere 623.

Rispetto alla ridotta concessione della misura in esame, vi è un altro elemento di particolare rilievo che non va sottovalutato, e cioè la tendenza dei Magistrati di Sorveglianza a concedere il beneficio in questione per una parte residua delle pena da espiare, di gran lunga inferiore al limite di un anno, frenando in tal modo la potenziale portata deflattiva insita nella legge.

Infatti, come si può osservare nel prospetto allegato alla presente relazione, la *durata media della misura in esame al 31.08.2011 risulta essere di soli 165 giorni*<sup>4</sup>.

In realtà la detenzione domiciliare prevista dalla legge 199/2010 ben si presta, al pari dell'affidamento in prova, ad essere oggetto di ipotesi trattamentali che accompagnino il

---

<sup>3</sup> Comprensive di coloro che sono stati ammessi alla misura della detenzione, dagli arresti domiciliari e dalla libertà

<sup>4</sup> Elaborazione statistica a cura della Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna.

condannato nell'esecuzione della misura e che consentano un positivo risultato in termini di inclusione sociale e lavorativa.

A tale riguardo si fa presente che gli Uepe, nonostante la difficoltà legata alla carenza in organico di funzionari della professionalità di servizio sociale, possono adeguatamente assicurare una corretta gestione della misura, anche avvalendosi della collaborazione di esperti psicologi e di servizio sociale, liberi professionisti legati all'Amministrazione da rapporti di convenzione in attività libero professionale.

Gli esperti, grazie a due progetti<sup>5</sup> formulati dalla Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna ed approvati dalla Cassa delle Ammende prestano, infatti, la loro attività negli Uepe, contribuendo così al mantenimento di standard operativi qualitativamente accettabili e allo sviluppo di una modalità operativa multiprofessionale.

Inoltre, è stata emanata dalla medesima Direzione Generale la circolare n. 0115073 del 21.03.2011, che ha come obiettivo il rafforzamento e lo sviluppo della presenza del volontariato all'interno degli Uffici di esecuzione penale esterna e che, in particolare, detta linee di indirizzo rispetto al loro impiego nei confronti dei detenuti domiciliari fruitori della legge 199/2010.

L'elemento della sicurezza, che va sempre assicurato nella gestione delle misure alternative, potrebbe conoscere un'ulteriore sviluppo anche dall'avvio di programmi di controllo elettronico e satellitare dei condannati in regime di detenzione domiciliare, al pari di quanto avviene, ormai da tempo, in molti dei Paesi Europei (si ricordano, in particolare, le realtà, ormai consolidate, della Svezia, del Regno Unito e della Francia).

La constatazione degli effetti limitati che, ad oggi, la legge 199/2010 ha prodotto in termini deflattivi sugli istituti di pena, permette la riproposizione di alcune considerazioni sulla necessità di rilanciare prospettive di più ampio respiro per le politiche della pena.

In effetti, i problemi degli istituti penitenziari sono accentuati dal fatto che nel nostro Paese non vi è ancora un sistema di pene e sanzioni articolato, cui il Giudice possa far ricorso, anche in sede di giudizio, per commisurare "la punizione" delle condotte antiggiuridiche alla gravità della trasgressione e alle caratteristiche del soggetto, senza dover obbligatoriamente ricorrere alla pena detentiva.

---

<sup>5</sup> "Mare Aperto" e "M.A.S.T.E.R."

La necessità di rafforzare, nel sistema sanzionatorio, le pene non detentive è confermata, inoltre, dalle raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che, alla regola n. 16 -R (92), definisce le *community sanctions* (sanzioni e misure applicate all'interno della comunità) come "sanzioni e misure che mantengono il condannato nella comunità, implicano una certa restrizione della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e obblighi e sono eseguite dagli organi previsti dalle norme in vigore". Le regole europee del *probation*, approvate nel 2010, rafforzano l'orientamento favorevole alle *community sanctions* e prevedono, nei principi generali, che i "servizi di *probation* devono tendere a ridurre la recidiva nei condannati stabilendo positive relazioni con gli stessi al fine di controllarli, orientarli ed assisterli per favorire la riuscita del loro reinserimento sociale e contribuire alla sicurezza della collettività".

D'altro canto, i sistemi di "*probation*" di molti dei paesi europei risultano certamente più sviluppati rispetto a quello italiano, come può rilevarsi dal grafico allegato.

Il sovraffollamento delle carceri italiane è ormai tale da determinare condizioni di vita intollerabili che si pongono in palese violazione dell'integrità psico-fisica della persona detenuta<sup>6</sup>, ed è quindi per tale ragione che una politica di sviluppo della pena non detentiva, e dei servizi che hanno il compito di gestirla, non può che avere effetti positivi sul sistema penitenziario nel suo complesso.

A tale riguardo, si pensi all'azione deflattiva che alcuni provvedimenti, qualora adottati, potrebbero determinare sull'intero sistema giudiziario: ci si riferisce, in particolar modo, alla proroga della legge 199/2010, ora prevista per il 31 dicembre 2013 e alla possibilità di accedere alla misura anche quando la condanna è di 18 o 24. mesi. Inoltre, all'adozione in sede di giudizio della misura della messa alla prova con la previsione di riparazione del danno sociale causato, o della pena del lavoro di pubblica utilità<sup>7</sup>, ormai molto diffusa come sanzione nei Paesi Europei, ma proposta con eccessiva prudenza dal legislatore in Italia.

Si tratta di sanzioni certamente utili a garantire il trattamento di coloro che hanno commesso reati di minore allarme sociale in condizioni di sicurezza per la comunità, nonché a determinare un evidente risparmio finanziario per l'Amministrazione Penitenziaria.

La Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna, al fine di favorire il ricorso alla sanzione del lavoro di pubblica utilità da parte dei Tribunali Ordinari ha emanato, in

quest'ultimo anno, due lettere circolari<sup>8</sup>, che hanno favorito la costituzione di tavoli di lavoro tra gli Uffici di esecuzione penale esterna, i Tribunali Ordinari e le Procure della Repubblica, finalizzati anche alla stipula di convenzioni con gli Enti locali per l'impiego in lavori di pubblica utilità delle persone imputate che optano, in sede di giudizio, per tale modalità di esecuzione della pena.

Di seguito, si allegano le elaborazioni grafiche dei dati trattati nella relazione, elaborati dalla menzionata Direzione Generale.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

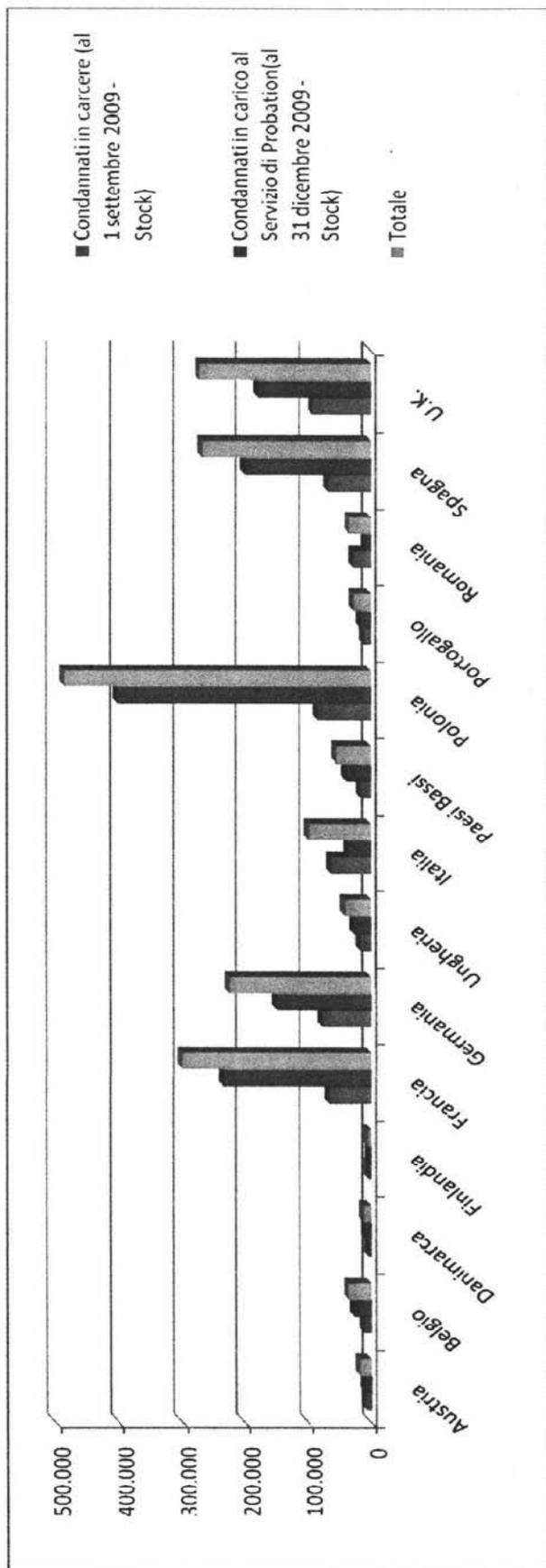


6 Basti consultare i dati inerenti i suicidi, da un lato, e le sanzioni economiche comminate all'Italia dall'U.E., dall'altro.

7 Il riferimento è alla L.49/2006, art.4 bis, comma 5 bis, laddove prevede la possibilità di concessione, in sede di giudizio, del lavoro di pubblica utilità in sostituzione della pena detentiva o pecuniaria a soggetti tossicodipendenti.

8 Circolari n.0146397 dell'11.04.2011 e n.0164128 del 21.04.2011.

Grafico n. Numero di condannati in carcere e in carico ai servizi di Probation.



Fonte: Consiglio d'Europa.

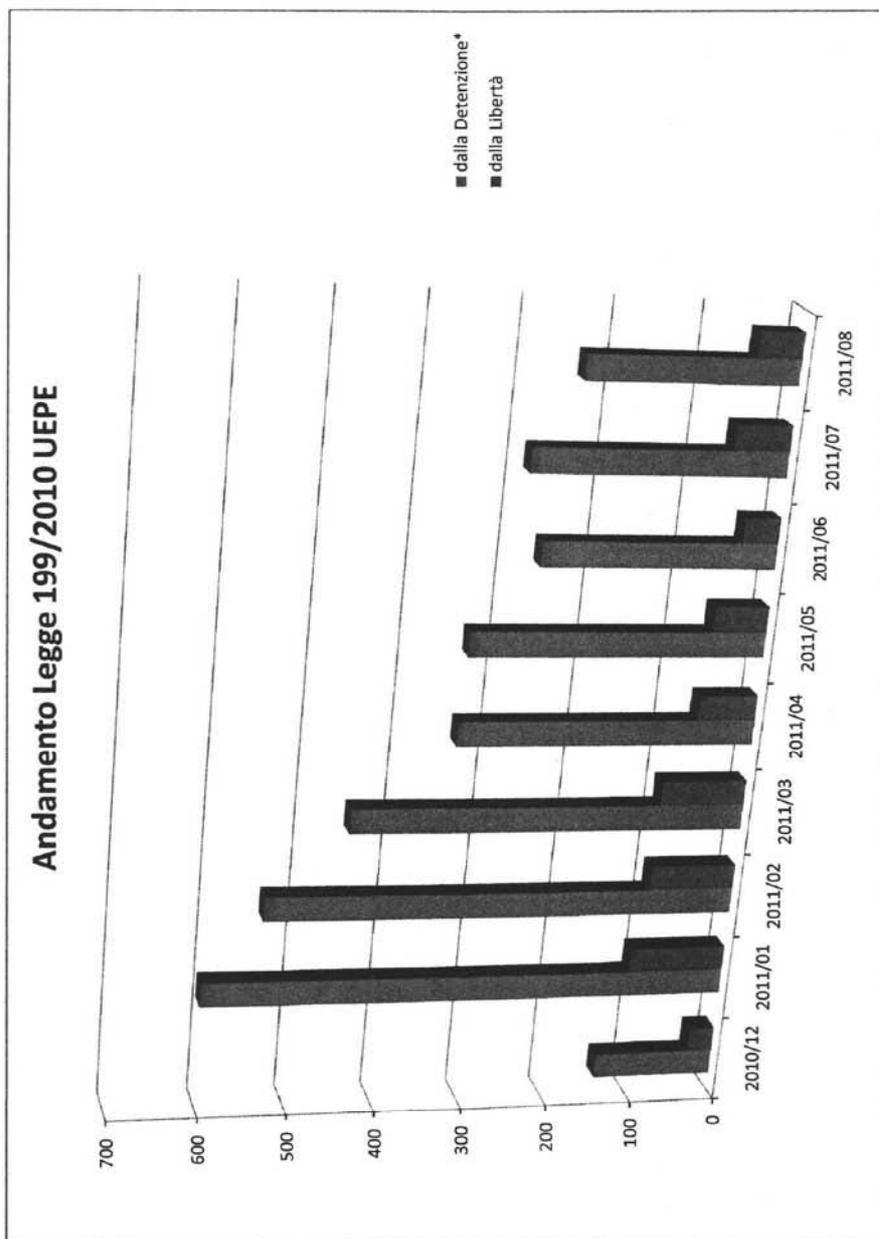
**Legge 199/2010 - Detenzioni domiciliari inferiori ad 1 anno****Periodo 16 dicembre 2010 - 31 agosto 2011**

TIPOLOGIA INCARICO	NUMERO
<i>Detenzione domiciliare dallo stato di DETENZIONE e dagli Arresti Domiciliari</i>	<b>3.190</b>
<i>Detenzione domiciliare dallo stato di LIBERTA'</i>	<b>623</b>
<b>totale detenzioni domiciliari</b>	<b>3.813</b>

TIPOLOGIA INCARICO	NUMERO
<i>Accertamenti di domicilio</i>	<b>10.982</b>

DURATA MEDIA DELLA DETENZIONE DOMICILIARE	GIORNI
<i>dalla DETENZIONE</i>	<b>164</b>
<i>dallo stato di LIBERTA'</i>	<b>170</b>
<b>media sul totale generale</b>	<b>165</b>

Fonte: Direzione Generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative



MESE	Dati	
	dalla Detenzione*	dalla Libertà
2010/12	139	29
2011/01	601	111
2011/02	537	99
2011/03	449	98
2011/04	339	67
2011/05	335	63
2011/06	265	41
2011/07	287	64
2011/08	238	51
Totale complessivo	3190	623

\* Detenzione domiciliare dallo stato di Detenzione e dagli Arresti Domiciliari

Det. usciti per L.199	Totale
MESE	
2010/12	231
2011/01	648
2011/02	491
2011/03	423
2011/04	314
2011/05	292
2011/06	264
2011/07	289
2011/08	175
Totale complessivo	3127

