

Numero Speciale

ARCHIVIO DELLA NUOVA PROCEDURA PENALE

Rivista bimestrale di dottrina, giurisprudenza e legislazione

Direttori Corrado Sforza Fogliani, Pietro Dubolino, Francesco Bartolini

Direttore scientifico Piermaria Corso

Direttore responsabile Giorgio Albonetti

La riforma della giustizia penale

La riforma Orlando commentata da:

A. Bernasconi; M. Bontempelli; S.M. Corso; R. Del Coco;

G. Di Chiara; V. Fanchiotti; F. Fontana; S. Guadalupi; S. Lonati;

S. Lorusso; P. Maggio; L. Marafioti; O. Mazza; A. Pellegrino; T. Rafaraci

LA DELEGA IN MATERIA PENITENZIARIA

di Paola Maggio (*)

SOMMARIO

1. Contenuti generali e tempistica d'attuazione. 2. La mancata riforma dell'art. 41-bis Ord. pen. 3. Lo snellimento procedurale. 4. Il potenziamento del ricorso alle misure alternative. 5. L'individualizzazione del trattamento come "criterio guida" della delega. 6. Una 'stretta' alle preclusioni. 7. La propensione verso modelli riparativi. 8. Il cambiamento dell'esecuzione delle pene detentive attraverso la promozione del lavoro e del volontariato. 9. Collegamenti audiovisivi e momento esecutivo. 10. Il diritto fondamentale alla salute. 11. La nebulosa del diritto all'affettività. 12. Libertà di culto e integrazione dello straniero. 13. L'adeguamento del carcere alla vita esterna. 14. La riforma dell'Ordinamento penitenziario minorile. 15. La revisione delle pene accessorie. 16. La riserva di codice.

1. Contenuti generali e tempistica d'attuazione

Il comma 85 dell'art. 1, L. 23 giugno 2017 n. 103 contiene un'ampia delega alla risistemazione dell'ordinamento penitenziario.

Il contesto generale si ispira all'umanizzazione della pena carceraria, al potenziamento degli effetti rieducativi dell'esecuzione penale, alla dilatazione degli spazi applicativi delle misure alternative. La riforma punta prioritariamente sull'individualizzazione del trattamento penitenziario, sulla razionalizzazione del procedimento giurisdizionale di sorveglianza a tutela dei diritti difensivi e delle categorie 'deboli' di detenuti.

L'obiettivo dichiarato è quello di facilitare i presupposti di accesso alle misure alternative, eliminando contestualmente automatismi e preclusioni che impediscono ovvero ritardano, sia per i recidivi, sia per gli autori di determinate categorie di reati, la personalizzazione della risposta sanzionatoria. La delega si protende anche verso l'adozione di modelli riparativi.

In tema di esecuzione intramuraria della pena detentiva sono previsti l'incremento del lavoro intramurario ed esterno, la valorizzazione del volontariato, il riconoscimento del diritto all'affettività del detenuto e la protezione del diritto alla salute e del diritto alla libertà religiosa.

È finalmente accolto, inoltre, l'auspicio ultradecennale a una rimodulazione organica del diritto penitenziario minorile; al contempo, una tutela peculiare è riservata alle lavoratrici madri. Specifiche previsioni sono, infine, dettate in tema di revisione delle pene accessorie e sulla cosiddetta riserva di codice.

Si tratta di un intervento di riallineamento ai valori costituzionali della disciplina penale e penitenziaria attraverso strategie sanzionatorie di prevenzione generale reintegratrice (1).

Il cammino in questa direzione si era reso necessario in seguito dal monito della C.E.D.U. (2) in tema di sovraffollamento carcerario, mediante gli interventi apprestati in via di urgenza per ridurre la pressione detentiva e rispondere alle richieste dei giudici di Strasburgo (3). La delega sposa questi intenti mirando non solo a decongestionare le carceri, ma anche a utilizzare strategicamente presidi sanzionatori non detentivi (4).

A fronte di ricorrenti linee di politica criminale che in passato hanno innalzato i livelli di carcerizzazione, emerge la centralità assegnata alle misure alternative dirette a reintegrare l'autore di reato in un contesto di ottemperanza ai precetti penali (5). Esse divengono lo strumento ordinario e più naturale, a fini di prevenzione, della risposta giuridica ai reati, mirando a ristabilire i valori salvaguardati dalla norma penale violata. La rinuncia al carcere rappresenta l'elemento essenziale per la tutela dei diritti fondamentali della persona e per il suo reinserimento nella società civile, tenuto conto dell'ancora grave situazione presente negli istituti di pena italiani (6).

Questi contenuti esprimono la forte influenza culturale dispiegata dagli esiti degli Stati Generali dell'esecuzione penale, istituiti tra il 2015 e il 2016 presso il ministero della Giustizia con l'obiettivo di elaborare proposte di riforma dell'esecuzione penale e penitenziaria (7).

La visione multiprospettica degli Stati generali (8) ha infatti consentito di inquadrare sistematicamente la complessità dei problemi del carcere e dell'esecuzione, in una chiave interdisciplinare. Quest'approccio, «placenta culturale della riforma (9)», ha costituito un valore aggiunto, rispetto all'esclusiva angolatura giuridica.

La Relazione al disegno di legge delega chiarisce la volontà di superamento della 'dissociazione' degli obiettivi della sanzione penale che ha sinora caratterizzato le norme dell'Ordinamento penitenziario con inevitabili frizioni interne tra l'istanza rieducativa e di risocializzazione con quella di sicurezza sociale.

Si tratta del 'grande male' del sistema derivante dagli altalenanti umori del legislatore italiano, talvolta ispirato dai migliori principi di garanzia in tema di trattamento – basti pensare al plafond di garanzie che aveva ispirato la riforma della L. 26 luglio 1975, n. 354 – talaltra, soggiogato dalle ragioni securitarie o dell'emergenza (10), che ha di fatto creato forti contraddizioni tra la sanzione teoricamente pensata in senso rieducativo e quella realmente applicata in senso punitivo (11).

Nonostante la piena consapevolezza da parte della delega penitenziaria contenuta nella Legge Orlando dell'«effettività rinnegante» (12), che ha sinora contraddistinto l'Ordinamento penitenziario, si persegue la volontà di modernizzare, umanizzandola, la risposta carceraria, eliminando allo stesso tempo le molte barriere che separano la società reale dalla realtà penitenziaria.

Rispetto a queste premesse ideali, tutte presenti nel disegno del legislatore, non può però tacersi come siano

riscontrabili taluni aspetti di eccessiva genericità che consentiranno margini estesi di manovra al legislatore delegato (13). Inoltre, il percorso parlamentare di approvazione della Riforma Orlando ha ridimensionato le aspirazioni originarie della riforma, inserendo alcuni distinguo utili a evitare l'auspicato, definitivo, superamento del 'doppio binario penitenziario'.

L'intervento riformatore si limita essenzialmente alla fase esecutiva delle pene, senza pervenire a un ripensamento organico del sistema sanzionatorio in generale (14).

Sull'intera questione penitenziaria, al di là dei buoni propositi, grava ancora il deficit di investimenti economici strutturali di settore, volti anche a ridare linfa agli organici assolutamente sottodimensionati (15), cui la delega non sembra porre rimedio. Non si comprende infatti in che modo potranno realizzarsi gli ambiziosi obiettivi appena illustrati, a fronte di una clausola di invarianza finanziaria (comma 92) che preclude la possibilità di investire le risorse necessarie per dare effettività al sistema.

Sullo sfondo della riforma normativa permangono le irrisolte dinamiche tra le strategie di acquisizione del consenso e l'allarme criminalità che hanno sinora condotto all'incremento delle fattispecie penali e all'espansionismo penitenziario, a discapito della tutela dei diritti fondamentali dei reclusi e della dignità della condizione di privazione della libertà (16). Solo in seguito all'effettiva attuazione, sarà dato comprendere se davvero l'intervento riuscirà a restituire un 'senso' alla pena (17).

Quanto alla tempistica, il Governo è tenuto ad adottare, nei termini e con la procedura di cui all'articolo 1, comma 83, della legge-delega (cioè su proposta del Ministro della giustizia e previo parere delle competenti commissioni parlamentari), i decreti legislativi recanti le norme di attuazione delle disposizioni previste dai commi 84 e 85 e le norme di coordinamento delle stesse con tutte le altre leggi dello Stato, nonché le norme di carattere transitorio (comma 86).

Entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, potranno essere adottati, con la medesima procedura, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dai commi 84 e 85 (comma 87), auspicabilmente fruendo in quest'opera dei suggerimenti formulati dalla dottrina più sensibile alla materia (18).

2. La mancata riforma dell'art. 41-bis Ord. pen.

Nel disegno legislativo non ha trovato accoglimento l'auspicata riforma dell'art. 41-bis della L. 354/1975.

Pur nell'ambito dell'affermata individualizzazione del trattamento penitenziario, il regime detentivo specificamente dettato per i membri di organizzazioni criminali di stampo mafioso continuerà dunque a dispiegare i suoi effetti.

Il 'carcere duro' è infatti menzionato da un'espressa clausola eccezionale nel comma 1 dell'art. 85 che lo pone al di fuori dell'intervento di modifica.

Si tratta di una scelta evidentemente ispirata da ragioni di politica criminale di protezione della società dalla violenza del fenomeno criminale, sorretta pure dal timore di un eccessivo allungamento delle tempistiche di approvazione del disegno di legge Orlando su un tema così dibattuto e 'divisivo' (19).

Sostanzialmente disattesi sono sul punto i suggerimenti degli Stati generali (Tavoli 2 e 16 (20)) che avevano tentato un convincente bilanciamento tra le opposte istanze, suggerendo di estendere la durata della permanenza all'aria aperta e dei colloqui visivi e telefonici, con modalità di comunicazione meno segreganti riguardo ai familiari minori di età.

Si era proposto inoltre di rendere più incisivo il controllo giurisdizionale sulla misura, comprimendo, per converso, la discrezionalità dell'amministrazione nella determinazione del contenuto delle singole prescrizioni. Questi contrappesi, utili a consentire un'armonizzazione dell'istituto con le direttrici della delega, sono caduti nell'oblio, con la conseguenza che l'opzione eccezionale del regime detentivo speciale rischia di acuire le critiche di dottrina e giurisprudenza sui profili di dubbia costituzionalità e convenzionalità di tale regolamentazione (21). Basti pensare alla decisione con cui la Corte costituzionale ha ravvisato una violazione costituzionale dell'art. 24 Cost. riguardo alla disciplina speciale dei colloqui se applicata ai difensori (22) o alle decisioni della Corte europea, che hanno sinora 'preservato' l'istituto, cogliendolo in una dimensione necessitata e temporanea di contrasto eccezionale alla mafia (23). A seguito della stabilizzazione del regime operata dalla L. n. 94 del 2009 e dei limiti ivi inferti al sindacato giurisdizionale sulle determinazioni dell'amministrazione, nonché del limitatissimo intervento da parte della delega, più di una 'crepa' si lascia dunque intravedere nella granitica disciplina dell'art. 41-bis.

3. Lo snellimento procedurale

La lett. a) dell'art. 1 comma 85 della 'riforma Orlando' prevede la «semplificazione delle procedure, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, fatta eccezione per quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione». La scelta è ispirata dalla volontà di snellire l'iter giurisdizionale dinanzi alla magistratura di sorveglianza, mediante la riduzione della tempistica di decisione fondata sull'estensione delle ipotesi già previste di contraddittorio 'differito' o 'eventuale' e ispirata dalla necessità, soprattutto, quando si tratti dei benefici penitenziari relativi all'esecuzione di pene detentive brevi, di accorciare i tempi di concessione delle misure alternative, nonché di agevolare la fuoriuscita dal circuito carcerario penitenziario.

La scelta è in linea con il percorso legislativo verso la progressiva “monocratizzazione” delle decisioni della magistratura di sorveglianza e verso l’adozione di un modello decisionale a contraddittorio eventuale o differito.

La prima tendenza era già ravvisabile nella L. 663/1986 – cosiddetta legge ‘Gozzini’ e nella L. 354/75, mediante l’attribuzione al magistrato monocratico, per esempio, della decisione sull’applicazione in via provvisoria di alcune misure alternative alla detenzione in favore di condannati detenuti.

La spinta verso forme di contraddittorio ‘differito’ alla successiva fase collegiale riservata al tribunale di sorveglianza si ravvisava, invece, nella L. 165/1998 e nel D.L. 146/2013, mentre il contraddittorio ‘eventuale’ trovava spazio in materia di liberazione anticipata (L. 277/2002) attivabile a iniziativa di parte con impugnazione della decisione assunta dal giudice monocratico davanti al tribunale di sorveglianza, al contempo attribuendo alla giurisdizione dell’organo monocratico l’esecuzione della pena presso il domicilio di cui alla L. 199/2010. In altri casi ancora, si è strutturato un sistema a doppio grado di giudizio che coinvolge, in sede di impugnazione, il tribunale di sorveglianza. Il richiamo è alle procedure introdotte, post-Torreggiani, con riguardo ai ‘rimedi preventivi e compensativi’: articoli 35-bis e 35-ter Ord. pen. (24). Recenti modifiche legislative hanno esteso il modello de plano a contraddittorio ‘eventuale’ (articolo 667, comma 4, c.p.p.) ad alcuni procedimenti di competenza collegiale (25), a fini deflativi del carico di lavoro dei tribunali di sorveglianza.

Immaginando gli esiti della delega con riguardo alla disciplina dell’art. 678 comma 1 -bis potrebbero essere attratti nella nuova previsione il procedimento per la declaratoria di estinzione della pena a seguito di liberazione condizionale (art. 177, comma 2, c.p.p.) e di estinzione della pena in seguito alla sospensione dell’esecuzione prevista dall’art. 90 D.p.r. 309 del 1990 (26). Si potrebbe poi adottare il procedimento dell’art. 667 comma 4 c.p.p. in tema di differimento dell’applicazione della pena ex artt. 146 e 147 c.p. trattandosi di una decisione presocché automatica nel differimento obbligatorio in presenza di determinate risultanze istruttorie e, nel caso di differimento facoltativo, di valutazioni basate su riscontri documentali che possono essere vagliati senza interlocuzione diretta (salva la facoltà di opposizione al tribunale di sorveglianza) dal tribunale monocratico, come avviene per l’intervento ‘cautelare’ (art. 648 comma 2 c.p.p.). (27)

La semplificazione non dovrebbe invece coinvolgere i procedimenti in tema di misure di sicurezza alternative alla detenzione, anche di natura terapeutica (art. 90 e 94, D.P.R. 309/90) che continueranno a fruire del modello camerale partecipato (art. 666, 678 c.p.p.) nel quale si realizza un contatto diretto, in termini di immediatezza, tra il soggetto e il collegio. Questa procedura assicura l’individualizzazione del trattamento e una valutazione della personalità del condannato aperta alla multidisciplinarietà

dei saperi dei componenti del tribunale di sorveglianza, idonea a meglio garantire il raggiungimento della finalità rieducativa.

In un’ottica estensiva il legislatore delegato potrebbe optare pure per una manovra più ampia, capace di incidere sui gravosi carichi di lavoro di giudici e delle cancellerie di sorveglianza con una globale riscrittura delle procedure, incentrata sull’accoglimento del principio generale del doppio grado di giudizio di merito con contraddittorio semplificato in primo grado, affidato all’organo monocratico in relazione alle materie afferenti all’esecuzione penitenziaria (in particolare, la decisione sull’applicazione delle misure alternative alla detenzione), riservando all’organo collegiale la relativa - e solo eventuale - fase di impugnazione, nel quale verrebbe comunque assicurata la procedura camerale partecipata (art. 678 c.p.p.).

In tale caso il modello procedimentale in primo grado dovrebbe ispirarsi non già alla procedura de plano di cui all’articolo 667, comma 4, c.p.p. che appare insufficiente sul piano delle minimali garanzie qualora si tratti di decisioni in materia di misure alternative alla detenzione, bensì al procedimento introdotto, in materia di liberazione anticipata, con l’articolo 69-bis della legge 26 luglio 1975 per effetto della legge 19 dicembre 2002 n. 277. Un modello sperimentato con successo sia per la liberazione anticipata, sia riguardo alla sospensione condizionata della pena (‘indultino’) di cui alla L. 1 agosto 2003, n.207, all’esecuzione della pena presso il domicilio introdotta dalla L. 26 novembre 2010, n. 199, ovvero alla modifica della procedura prevista dall’articolo 51-bis dell’ordinamento penitenziario, per effetto del D.L. 23 dicembre 2013 n. 146 (28).

A fronte del necessario parere del pubblico ministero, l’interessato avrebbe qui la possibilità di produrre memorie e documenti, nonché di impugnare la decisione assunta in sede monocratica, in conformità con quanto già affermato dalla Consulta sulla «piena compatibilità con il diritto di difesa di modelli processuali a contraddittorio eventuale e differito» (29).

Il doppio grado di merito e la realizzazione in appello del contraddittorio camerale partecipato, unitamente alla facoltà di impugnazione, compenserebbero la compressione di garanzia della fase monocratica.

Va comunque detto, al di là delle scelte che si metteranno concretamente in campo, che il successo della riforma destinata a superare l’attuale modello imperniato sulla competenza ‘cautelare’ del magistrato di sorveglianza e sul contraddittorio ‘differito’ davanti al tribunale collegiale (art. 47, comma 4, Ord. pen.) si fonda su due ineludibili presupposti di fondo.

Anzitutto, il potenziamento degli organici delle cancellerie di sorveglianza; in secondo luogo, la possibilità che i giudici specialistici possano affiancare il magistrato di sorveglianza monocratico (per esempio in materia di detenzione domiciliare sanitaria di cui all’articolo 47-ter,

comma 1, lett. c), Ord. pen. di differimento della pena ovvero di esame di misura 'terapeutica' richiesta da condannati alcoldipendenti o tossicodipendenti ai sensi dell'articolo 94 del D.P.R. 309/1990).

Il legislatore delegato dovrebbe inoltre sancire l'incompatibilità a comporre il collegio del tribunale di sorveglianza del magistrato che abbia trattato il procedimento in primo grado e tener conto dell'altro principio introdotto dalla legge-delega con la direttiva di cui alla lett. c), comma 85, che riprende le affermazioni della Consulta in tema di pubblicità delle udienze camerale (30), nel pieno rispetto dei principi convenzionali già dettati dall'articolo 6 § 1 C.E.D.U. (31).

Sarebbe opportuno anche il potenziamento del diritto a presenziare personalmente alle procedure camerale, con il superamento dell'obsoleto e poco garantistico strumento della 'rogatoria' (art. 666 comma 4 c.p.p.) in linea, peraltro, con le modifiche omologhe accolte sul fronte cautelare (32) e con riguardo alle nuove disposizioni introdotte in attuazione del criterio di delega sub lett. i) in tema di 'videoconferenze' per fini processuali.

A fronte di questi auspici positivi sulle imminenti modifiche, emerge anche il mancato accoglimento del suggerimento deflativo degli Stati generali che, per snellire i carichi giuridici della magistratura di sorveglianza, avevano ipotizzato di destinare alla medesima l'importante area delle misure alternative attribuendole l'esclusiva competenza delle questioni relative ai condannati definitivi, con corrispondente devoluzione al giudice penale degli affari relativi ai detenuti non definitivi (33), in modo da poter così sfruttare la più approfondita conoscenza degli atti processuali rispetto al giudice di sorveglianza.

4. Il potenziamento del ricorso alle misure alternative

Uno dei punti focali toccati dalla delega è costituito dalla necessità espressa dalla lett. b) del comma 85 che contempla la «revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti soggettivi sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse, salvo i casi di eccezionale gravità e pericolosità e in particolare per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale». Il criterio è pensato in funzione di una massiccia decarcerazione (34) nei casi in cui la detenzione intra moenia si configuri come sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva del reato e al grado di pericolosità del soggetto. In realizzazione del c.d. net widening effect (35), la scelta si pone in continuità anche con la L. 9 agosto 2013, n. 94, che ha rimosso alcuni ostacoli nell'accesso alla detenzione domiciliare e alla semi-libertà per i reidi (introdotti dalla ex-Cirielli nel 2005) e ha ridotto la possibilità di applicare la custodia cautelare. Sulla stessa linea si sono collocate la messa alla prova per gli adulti, ossia la possibilità di richiedere la sospensione del procedimento penale per reati considerati di minore gravità dettata dalla L. 28 aprile 2014, n. 67 e l'estinzione del reato per condotte riparatorie, art. 162-ter c.p.

Un segno evidente del successo di questo tipo di 'manovre' si rinviene nelle statistiche che mostrano una netta impennata del numero di misure alternative concesse (36).

Esulano dalla portata della previsione i soggetti condannati per delitti di particolare gravità di matrice mafiosa e terroristica. Per questi il legislatore delegante ha assegnato ancora una volta prevalenza a esigenze di politica criminale, volte a mantenere il 'doppio binario penitenziario' ex art. 4-bis Ord. pen., pure in tema accesso ai benefici penitenziari, tenendo soprattutto conto della gravità del titolo di reato. Non è tuttavia da escludere che possano profilarsi seri dubbi di costituzionalità in ordine alla ragionevolezza di tali scelte (37).

In via generale la direttiva della delega comporterà la risistemazione e il riordino delle molte misure alternative vigenti, nonché il necessario innalzamento dei limiti di pena posti all'applicazione delle misure alternative e la modifica della disciplina di alcuni benefici penitenziari, così da favorire un più ampio accesso all'esecuzione extra moenia già prevista per i soggetti che beneficino della sospensione dell'esecuzione in stato di libertà (articolo 656, comma 5, c.p.p.).

Evidente qui il coordinamento con il criterio di delega contenuto nella lett. c) che impone la «revisione della disciplina concernente le procedure di accesso alle misure alternative, prevedendo che il limite di pena che impone la sospensione dell'ordine di esecuzione sia fissato in ogni caso a quattro anni». Si era in effetti generato un contrasto interpretativo circa i limiti di pena che consentono la sospensione dell'ordine di esecuzione in tema di affidamento in prova al servizio sociale "allargato" e di altre misure alternative.

La modifica contenuta nella delega era stata già anticipata dalla giurisprudenza nel tentativo di porre rimedio in via interpretativa al disallineamento sistematico tra il meccanismo di sospensione dell'ordine di esecuzione contemplato dall'art. 656 c.p.p. e l'ipotesi di affidamento in prova c.d. 'allargato' introdotta con il D.L. n. 146/2013, attraverso l'inserimento nel corpo dell'art. 47 Ord. pen. del comma 3-bis.

La differenza dei due limiti edittali (rispettivamente, quattro e tre anni) (38) aveva indotto parte della giurisprudenza a sollevare incidente di costituzionalità della norma, ritenuta contraria tanto al principio di uguaglianza quanto all'art. 27 comma 3 Cost. (39).

Altra corrente interpretativa aveva invece già affermato il principio in virtù del quale in tema di esecuzione di pene brevi, in considerazione del richiamo operato dall'articolo 656, comma 5, c.p.p. all'articolo 47 dell'Ord. pen., ai fini della sospensione dell'ordine di esecuzione, correlata a una istanza di affidamento in prova, ai sensi dell'articolo 47, comma 3-bis, dell'ordinamento penitenziario, il limite edittale non fosse quello di tre anni, ma di una pena da espriare, anche residua, non superiore a quattro anni (40).

Quest'interpretazione 'adeguatrice' trova ora consolidamento nel criterio espressamente dettato dalla delega, in un quadro globale di valorizzazione e potenziamento delle misure alternative.

5. L'individualizzazione del trattamento come "criterio guida" della delega

La lettera d) del comma 85 della delega si caratterizza per la «previsione di una necessaria osservazione scientifica della personalità da condurre in libertà, stabilendone tempi, modalità e soggetti chiamati a intervenire; integrazione delle previsioni sugli interventi degli uffici dell'esecuzione penale esterna; previsione di misure per rendere più efficace il sistema dei controlli, anche mediante il coinvolgimento della polizia penitenziaria».

Il testo è frutto di 'compromessi' rispetto alla visione originaria, scaturiti dall'elaborazione parlamentare. Si ribadisce l'esigenza di un'osservazione individualizzata della personalità del soggetto libero sospeso con un'individuazione molto generale dell'osservazione scientifica della quale si dovranno scandire tempistiche e modi, nonché i soggetti chiamati a intervenire, in un'ottica collegata al principio espresso nella lett. a) della stessa delega, con cui si impone di velocizzare l'applicazione dei benefici penitenziari.

La vaghezza dei presupposti si accompagna alla gravissima situazione di difficoltà in termini di risorse umane ed economiche in cui attualmente versano gli U.E.P.E. (41).

L'integrazione della disciplina degli interventi, non corredata da seri investimenti, rischia di paralizzare oltremodo l'attività di questo comparto essenziale alla realizzazione delle rinnovate istanze rieducative.

Limpossibilità di portare a termine le istruttorie necessarie nella tempistica richiesta ha infatti già indotto a profilare in via interpretativa la possibilità per il direttore dell'U.E.P.E. di rilasciare in favore dei soggetti ammessi alle misure alternative delle autorizzazioni contingenti, in deroga alle prescrizioni imposte dalla misura, con comunicazione al magistrato di sorveglianza (42).

In effetti, tale possibilità di deroga temporanea alle prescrizioni demandata al direttore, in uso in alcuni uffici di sorveglianza, eviterebbe di mettere in moto la procedura più defaticante e accorcerebbe i tempi materiali di realizzazione, destinando risorse umane ad adempimenti diversi e più gravosi per gli stessi uffici. Del resto è garantita la comunicazione con il magistrato di sorveglianza.

La delega prevede anche il coinvolgimento della polizia penitenziaria nei controlli dei soggetti ammessi alla fruizione delle misure alternative.

In un'ottica preventiva, l'attività riguarderebbe i detenuti domiciliari e i semiliberi. Non pochi dubbi insorgono, tuttavia, sulla possibilità di realizzare materialmente quest'altro ambizioso obiettivo, a costo zero, posto che gli organici di polizia penitenziaria già ridotti non riescono neppure a fronteggiare le incombenze attuali, cui si sommerebbero i nuovi compiti di vigilanza esterna con l'impiego dei mezzi necessari (43). In attuazione della delega

si porrà poi il tema del coordinamento di quest'attività con la concorrente attività di controllo dei soggetti ammessi a beneficiare di misure alternative di competenza dell'U.E.P.E., nonché con l'attribuzione al magistrato di sorveglianza del potere di imprimere direttive in relazione all'impiego di queste unità penitenziarie.

6. Una 'stretta' alle preclusioni

La lett.e) stabilisce di procedere alla «eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono ovvero ritardano, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e la differenziazione dei percorsi penitenziari in relazione alla tipologia dei reati commessi e alle caratteristiche personali del condannato, nonché revisione della disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale».

La previsione intende modificare l'assetto delle preclusioni e dei meccanismi presuntivi che hanno sinora contrassegnato la dimensione penitenziaria, compromettendo le istanze di garanzia poste a presidio del momento sanzionatorio. Nell'ordinamento penitenziario vigono tutta una serie di limiti o dinieghi alla concessione dei benefici orientati dalla tipologia del reato e dalle caratteristiche del soggetto agente, attraverso fattispecie che delineano veri e propri «tipi d'autore», utili a negare in toto (o ad affievolire) la finalità rieducativa (44).

In realtà, la versione finale della delega segna un ridimensionamento rispetto al testo originario del Disegno di legge, a seguito dell'inserimento della clausola eccezionale riferita ai condannati per reati di mafia e terrorismo internazionale.

La scelta compromissoria di far salvi comunque «i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificamente individuati», lascerebbe però ancora aperto il campo al legislatore delegato di intervenire incisivamente con riguardo alle preclusioni relative ai 'recidivi qualificati'; ai dinieghi di benefici per i soggetti condannati per particolari reati; e, infine, al tanto discusso regime dell'ergastolo ostativo per i soggetti che rifiutino forme di collaborazione con la giustizia (45).

L'obiettivo sarà il superamento di alcune preclusioni riferibili ai 'recidivi qualificati' incidenti sulla progressione trattamentale in tema di permessi premio (articolo 30-quater Ord. pen.) o di detenzione domiciliare per condannati ultrasettantenni (articolo 47-ter, comma 1, Ord. pen.). Dovrà intervenire anche sulle preclusioni operanti in seguito alla revoca di precedenti benefici (articolo 58-quater, comma 7-bis, dell'ordinamento penitenziario) e della liberazione condizionale (articolo 176 comma 2, c.p.p) (46).

In sede di attuazione si porrà anche il tema del superamento delle preclusioni per i soggetti responsabili di gravi reati, via via implementate dal legislatore in base

a esigenze di allarme e di sicurezza sociale (47) e parallelamente cancellate dalla Corte costituzionale, che ha ridimensionato i dinieghi della sospensione dell'esecuzione fondati sulla «presunzione di pericolosità» (48) dei soggetti condannati «per i delitti compresi nel catalogo» indicato nel comma 9, lettera a), dell'art. 656 c.p.p., anche con riguardo ai soggetti minorenni (49).

Basti, in questa sede, pensare all'estensione dell'elenco limitante la sospensione dell'esecuzione per i delitti aggravati ai sensi dell'art. 61, comma 1, n. 11-bis) c.p. (relativo allo status di soggetto che si trova illegalmente nel territorio dello stato) e alla contrapposta reazione del giudice delle leggi che ha travolto 'per trascinamento' la previsione, in ragione della declaratoria di illegittimità costituzionale delle norma di riferimento (50).

Il contenimento delle presunzioni di pericolosità riferibili a tipologie di autori e la cancellazione degli automatismi applicativi (51) da parte della Consulta ha in parte riequilibrato le disposizioni.

In questo percorso 'mitigatore', si è spesso fatto appello al valore della ragionevolezza in tema di pena (52) e alla necessità di una «valutazione individualizzata» (53). La dilatazione legislativa delle deroghe ha in effetti generato frizioni con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. (54) e fatto prevalere le «presunzioni di pericolo rispetto al principio di offensività» (55).

Tale accezione della ragionevolezza si è accompagnata anche a violazioni della funzione rieducativa, ex art. 27 Cost. e della tutela della gioventù, ex art. 31 Cost. (56).

Un apporto altrettanto significativo la giurisprudenza costituzionale ha offerto nel superare i limiti di accesso alla detenzione domiciliare, in larga parte basati sul titolo del reato commesso (57), sulla base della considerazione che l'estensione di una disciplina nata per incentivare i condannati alla collaborazione, non può produrre danni ai figli infanti i cui diritti sono d'altra parte garantiti al massimo livello. Se è vero infatti che le esigenze di sicurezza non devono soccombere in qualunque caso, quando sia in gioco una relazione genitoriale (58), resta inaccettabile, l'automatismo preclusivo, cioè il fatto che l'interesse del minore venga considerato soccombente senza alcuna possibilità di verifica che, nel caso concreto, ricorra davvero una pericolosità tale da rendere irrinunciabile la carcerazione del genitore (59). Più di recente, si è ritenuta l'incostruzionalità in relazione al comma 1-bis dell'art. 47 quinquies Ord. pen. (60), scardinando così un altro dei c.d. automatismi legali, frutto di presunzione assoluta (61).

A questo percorso giurisprudenziale si ricollegano altre due direttive della delega penitenziaria che prevedono alla lett. s) la «revisione delle norme vigenti in materia di misure alternative alla detenzione al fine di assicurare la tutela del rapporto tra detenute e figli minori e di garantire anche all'imputata sottoposta a misura cautelare la possibilità che la detenzione sia sospesa fino al momento in cui la prole abbia compiuto il primo anno di età», e

alla lett. t) la «previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute». Del tutto evidente è nel primo caso il raccordo con le più recenti decisioni in tema detenzione domiciliare speciale sui limiti per i delitti di cui all'art. 4-bis (62).

La delega dovrà più in generale intervenire, implementando, sul sistema delle misure alternative già previste dall'art. 47 ter comma 1 lett.a) L. 354 /75, nonché sulla semilibertà.

La lettera t) del comma 85 esprime l'intento di conformare il sistema carcerario italiano alla presenza di detenute donne e madri, modellando così l'esigenza trattamentale alla tutela della prole, attraverso forme di assicurazione del mantenimento del legame madre-figlio.

In sede di attuazione ci si attende poi una manovra correttiva di grande valore, anche simbolico, in ordine al ridimensionamento delle preclusioni, che coinvolga l'ergastolo ostativo.

Si tratta, in particolare della posizione di soggetti condannati per i reati di grave allarme sociale contemplati nel già richiamato art. 4-bis Ord. pen., comma 1, Ord. pen., che non abbiano intrapreso un percorso di collaborazione con la giustizia (63).

L'istituto, figlio dell'emergenza, ha alterato profondamente le relazioni tra la pena (e i benefici penitenziari), pur prevedendo eccezioni nei casi in cui si possano escludere attuali collegamenti con la criminalità organizzata o nel caso di collaborazione inattuata o oggettivamente irrilevante (64).

L'unica possibilità di recupero alla vita libera per questi soggetti è la collaborazione con la giustizia, che si trasforma però in una sorta di strumento investigativo, idoneo ad alterare la stessa morfologia della pena, inibendone le finalità risocializzatrici. L'esecuzione della pena diviene strumento di coazione, in palese violazione del principio *nemo tenetur se detegere* (65).

La normativa originaria è da anni oggetto di costanti ripensamenti legislativi, volti a modificarne l'assetto in relazione alla collaborazione con la giustizia. A un primo disegno di legge volto alla sua abolizione, rimasto lettera morta (66), è seguita la proposta scaturita dai lavori della Commissione presieduta dal Prof. Palazzo (67) che aveva avuto mandato di revisionare le norme che vietano la concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei condannati o internati non collaboranti. Il progetto aveva il merito di superare l'obbligatorietà della collaborazione per l'accesso ai benefici e di trasformare il meccanismo preclusivo da assoluto in relativo (68).

Come più sopra evidenziato, i disagi interpretativi relativi alla c.d. pena perpetua (69) si incentrano soprattutto sulla esclusione dell'accesso ai benefici penitenziari e alla liberazione condizionale (70).

Va detto che la stessa Corte costituzionale ha lungamente avvalorato la legittimità costituzionale della pena perpetua (71), guardando alla possibilità concessa al con-

dannato di accedere alla liberazione condizionale (72). Del pari, si è fatto leva sulla presunzione di pericolosità soggettiva collegata all'appartenenza dell'interessato al sodalizio mafioso che egli può sempre confutare, essendo la scelta di collaborare, o meno, con la giustizia frutto di una autonoma opzione del condannato, libera e reversibile (73). Allo stesso tempo, si è esaltata la collaborazione con la giustizia - quale certificazione per *facta concludentia* del distacco del soggetto dall'organizzazione mafiosa - in quanto espressione di quella volontà di emenda che l'intero ordinamento penale deve tendere a realizzare (74), in alcuni casi, però, rimuovendo anche il velo d'ipocrisia che induce a escludere una piena coincidenza tra collaborazione e ravvedimento.

La prima «ben può essere frutto di mere valutazioni utilitaristiche», così come per converso «la mancata collaborazione non può essere assunta come indice di pericolosità specifica» (75).

Inoltre, ed è questo un punto centrale, inibire la verifica reale dell'emenda da parte del giudice di sorveglianza sull'effettiva sussistenza della pericolosità sociale del condannato ha significato comprimere del tutto le finalità rieducative e risocializzative della pena (76), nel momento in cui tali esigenze si saldano sul caso concreto.

Pur intervenendo su singoli aspetti della relativa disciplina, e sviluppando notazioni fortemente critiche sulla previsione (77), non si è però sinora riconosciuta un'incompatibilità sostanziale e generalizzata tra il meccanismo normativo e i principi di uguaglianza e ragionevolezza, oltre che rispetto ai parametri che assicurano la funzione rieducativa della pena.

Una spinta più forte alla 'rimozione sistematica' (o almeno all'attenuazione) dell'ergastolo ostativo è venuta, invece, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con una ricchissima produzione in materia, culminata nelle due sentenze Vinter ed altri c. Regno Unito, emesse rispettivamente nel 2012 (78) e nel 2013 (79).

In particolare, la seconda decisione ha esaltato la necessità di assicurare la funzione rieducativa della pena anche nei confronti dei detenuti a vita.

È stata ritenuta una violazione dell'art. 3 C.E.D.U., da parte del Regno Unito a ragione dell'esistenza di pene detentive perpetue e irriducibili. La possibilità di cessazione anticipata della pena solamente in «circostanze eccezionali» e «on compassionate grounds» nega, secondo i giudici europei, agli individui sottoposti all'ergastolo tanto una 'prospettiva di liberazione' fondata su presupposti sufficientemente chiari e certi, quanto la 'possibilità di revisione' del loro caso.

Queste affermazioni hanno trovato seguito in decisioni successive (80) sulla pena inumana che priva il detenuto del «diritto alla speranza» e della possibilità di verifica sulla eventuale «sproporzione» della (protrazione della) stessa in relazione alle (eventualmente) raggiunte finalità di sanzione ed emenda del reo (81), in modo da evitare presun-

zioni di pericolosità soggettiva assoluta e immodificabile nel tempo (82). Nella stessa direzione deve essere garantita la possibilità di fruire di programmi riabilitativi (83).

La rilevanza dei principi affermati dalla Corte europea non risulta peraltro sminuita dai tentativi 'nazionalistici' dei giudici inglesi di ridurre la valenza (84), attraverso la esaltazione del sistema interno come capace di garantire le istanze dei soggetti condannati all'ergastolo. Dinanzi all'atteggiamento 'conservativo' dei giudici nazionali, la Corte europea (85) ha nuovamente puntualizzato la ratio della censura sull'ergastolo senza possibilità di liberazione anticipata (86), e sulla necessità di una procedura di revisione (giudiziale o amministrativa).

È indubbio che le 'luci' della vicenda Vinter guideranno il cammino della delega, dato che una volta raggiunti gli obiettivi della pena, cioè «la repressione, la dissuasione, la correzione e la protezione del pubblico» riguardo alla porzione di detenzione già espiata, «deve essere offerta al detenuto una possibilità di dimostrare che egli è degno di reinserirsi nella società» (87).

L'effetto dovrebbe essere quello di limitare al massimo le preclusioni connesse all'ergastolo ai soli condannati per mafia o terrorismo e superare, invece, in tutte le altre ipotesi gli automatismi di diniego della decarcerazione, inibendo le preclusioni che 'impediscono' l'accesso ai benefici, per esempio l'art. dell' 58-quater, Ord. pen., con una rideterminazione delle quote di pene dei meccanismi preclusivi che si frappongono all'accesso ai benefici penitenziari.

Al requisito della collaborazione con la giustizia ai fini dell'accesso ai benefici penitenziari, si potrebbe affiancare una valutazione che tenga conto del raggiungimento attraverso altri elementi della prova positiva della dissociazione del soggetto dall'organizzazione criminale (88).

Va detto che in ogni caso il superamento delle preclusioni, ancora parziale, imporrebbe anche la modifica contestuale delle norme del codice penale che contengono presunzioni assolute di pericolosità (89).

In secondo luogo, il divieto dell'utilizzo di automatismi fondati su presunzioni assolute di pericolosità non è bandito dalla delega nei casi «di eccezionali gravità e pericolosità» e 'comunque' per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo: dunque proprio nei casi di operatività dell'art. 4-bis Ord. pen., la cui sopravvivenza è ancora assicurata (90).

7. La propensione verso modelli riparativi

La lettera f) introduce la «previsione di attività di giustizia riparativa e delle relative procedure, quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale sia in ambito intramurario sia nell'esecuzione delle misure alternative». Si tratta di un ulteriore segnale del mutamento di prospettiva del sistema penale che alla tradizionale tutela offerta ai diritti del reo affianca un'attenzione sempre maggiore per la 'vittima' del reato (91). De iure condito importanti sono gli spazi già riservati alla riparazione, sulla scia della più ampia rimediazione sovranazionale dei diritti del sogget-

to vulnerabile per eccellenza (92), che sta influenzando la stessa struttura pubblicistica della risposta penale e si sta ripercuotendo sulle tradizionali funzioni della pena (93).

Il passaggio dal paradigma della sofferenza al paradigma della riparazione non è privo di incognite in sede di realizzazione pratica (94), soprattutto perché si scorgono notevoli rischi di vittimizzazione secondaria nell'individuazione di punti di contratto tra vittima e reo (95).

Le attività riparative cui la delega si riferisce dovrebbero soprattutto concretizzarsi in forme di volontariato verso la collettività e forme di mediazione che coinvolgano figure istituzionali e specialisti, anche nell'esecuzione delle misure alternative (96).

La giustizia riparativa ha effetti migliori sul tasso di recidiva (97) quando si riescono a realizzare modalità di incontro face-to-face tra autore e vittima che mettono in gioco emozioni intense, capaci di muovere l'animo delle parti e di incoraggiare il cambiamento (98), si tratta dunque di implementare i percorsi fondati sull'incontro tra le parti, qualora le stesse vi acconsentano liberamente anche durante l'esecuzione della pena e delle misure alternative, in modo da promuovere una più duratura prevenzione.

8. Il cambiamento dell'esecuzione delle pene detentive attraverso la promozione del lavoro e del volontariato

La rivoluzione dell'esecuzione intramuraria della pena detentiva passa attraverso un lungo elenco di criteri, che assomigliano più ad affermazioni di principio che non a vere e proprie direttive (lett. g). Si prevede infatti un «incremento delle opportunità di lavoro retribuito, sia intramurario sia esterno, nonché di attività di volontariato individuale e di reinserimento sociale dei condannati, anche attraverso il potenziamento del ricorso al lavoro domestico e a quello con committenza esterna, aggiornando quanto il detenuto deve a titolo di mantenimento»;

L'effettività del diritto al lavoro rappresenta tradizionalmente una delle questioni irrisolte dell'ordinamento penitenziario (99), data la ristretta porzione di risorse realmente destinata all'implementazione delle attività lavorative sia interne (100) sia esterne (101).

Nonostante il principio costituzionale di umanizzazione e di recupero sociale dei detenuti si assiste spesso a un atteggiamento di sostanziale chiusura verso le chances lavorative (102).

La delega tenta di dare nuova linfa a queste possibilità, imponendo azioni sul piano economico che dovranno coinvolgere la Cassa delle ammende per il finanziamento dei progetti lavorativi e per un intervento sui costi del lavoro penitenziario. Allo stesso tempo, la nuova Agenzia per il lavoro penitenziario dovrebbe promuovere il lavoro interno, mettendo in collegamento gli imprenditori esterni, il D.A.P., i provveditori regionali e le direzioni penitenziarie.

Un ulteriore tassello nella costruzione di un modello trattamentale più moderno si riviene nel potenziamento del volontariato.

La lettera h) della delega, in consonanza con gli esiti del Tavolo 15 degli Stati generali dell'esecuzione prevede infatti «una maggiore valorizzazione del volontariato sia all'interno del carcere, sia in collaborazione con gli uffici dell'esecuzione penale esterna»: il dato consolida il coinvolgimento a pieno titolo dei volontari nei percorsi trattamentali, soprattutto attraverso interventi nel campo delle misure alternative.

C'è da rilevare, comunque, che l'impegno e le azioni espresse dal volontariato hanno stentato e stentano a rinvenire la collaborazione degli enti locali, nonostante un lungo percorso di interlocuzione tra le varie realtà (103), culminato in recenti riconoscimenti del ruolo di questa fondamentale risorsa.

Oggi il volontariato svolge sia attività endoprocedimentali all'interno degli U.E.P.E. e degli U.S.S.M., sia di progettualità in tutte le attività di sostegno, orientamento, formazione e ricerca di opportunità anche esterne per i detenuti. Va però precisato che i rapporti numerici sono molto sbilanciati: l'impiego all'interno degli istituti di pena è di 10.000 unità, a fronte un esiguo numero di assistenti volontari impegnati nell'esecuzione penale esterna (poco più di 100 unità) (104).

9. Collegamenti audiovisivi e momento esecutivo

La lettera i) della delega «impono la disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi sia a fini processuali, con modalità che garantiscano il rispetto del diritto di difesa, sia per favorire le relazioni familiari»

Si tratta di un'ulteriore estensione della disciplina dei collegamenti a distanza, mutata da eccezione a regola nella riforma Orlando (105) che all' art. 77 ha modificato il primo comma dell'art. 146-bis disp. att., disponendo che i soggetti detenuti debbano obbligatoriamente partecipare a distanza alle udienze dibattimentali dei processi nei quali essi assumono la veste di imputati, qualora si proceda per taluno dei delitti indicati nell'art. 51, comma 3-bis, nonché nell'art. 407, comma 2, lettera a), n. 4) c.p.p.

La regola consentirà dunque la partecipazione a distanza di questi soggetti alle udienze davanti al tribunale di sorveglianza. Tale possibilità non potrà tuttavia limitare il diritto di presenziare all'udienza – contemplato nella lett. a) della delega - soprattutto quando a venire in rilievo siano le misure alternative o le misure di sicurezza, in quanto sono da evitare ripercussioni sulle garanzie partecipative (106) e sulla piena esplicazione dell'attività defensionale (107).

L'approccio favorevole verso questi moderni strumenti di comunicazione deve dunque essere temperato dal rispetto dei diritti dell'individuo.

Sicuramente attenta alle esigenze di potenziamento delle relazioni familiari si mostra, invece, la delega nell'indicare l'utilizzo dei collegamenti audiovisivi per incentivare gli scambi comunicativi.

Nel recente passato erano stati già emanati provvedimenti ministeriali (108) che consentivano l'uso di softwa-

re per i collegamenti audiovisivi come Skype ai fini delle relazioni familiari personali, pur sottolineando la necessità di implementarle in termini di sicurezza (ammissione esclusiva solo a siti white list) per potenziare le offerte trattamentali.

La guida e il sostegno offerto al detenuto nell'utilizzo di questi strumenti rappresentano peraltro un'attuazione di quanto prescritto dalle Regole penitenziarie europee, Regola 24- 4/5 al fine di facilitare i contatti con il mondo esterno e di consentire lo sviluppo di relazioni familiari quanto più possibili normali, evitando ad esempio spostamenti complessi o esosi presso i luoghi di detenzione carceraria.

10. Il diritto fondamentale alla salute

Le lettere m) e n) del comma 85 mirano al riordino della medicina penitenziaria, prevedendo, rispettivamente, la «revisione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario alla luce del riordino della medicina penitenziaria disposto dal decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, tenendo conto della necessità di potenziare l'assistenza psichiatrica negli istituti di pena nonché l'«esclusione del sanitario dal consiglio di disciplina istituito presso l'istituto penitenziario».

Il primo punto, assai generico, mostra un'attenzione per una delle questioni di massima fragilità del sistema carcerario legata alla salute del detenuto, nel senso della necessaria assicurazione agli internati del diritto, al pari dei cittadini in stato di libertà, all'erogazione di prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, efficaci e appropriate, sulla base degli obiettivi generali e speciali di salute e dei livelli essenziali e uniformi di assistenza individuati nel Piano sanitario nazionale, nei piani sanitari regionali ed in quelli locali (109). In particolare, visto il notorio deficit di strutture idonee a garantire assistenza medica e psichiatrica (110), particolarmente apprezzabile è la sensibilità del legislatore per questo tipo di patologie.

L'uscita del sanitario dal Consiglio di disciplina segna poi un ulteriore, apprezzabile, cambiamento nella visione sanzionatoria interna degli istituti, redendo al contempo necessaria l'individuazione di figure professionali capaci di affiancare il direttore dell'istituto e l'educatore nello svolgimento di questo delicato compito.

11. La nebulosa del diritto all'affettività

La direttiva n) contempla «il diritto all'affettività delle persone detenute e internate e disciplina delle condizioni generali per il suo esercizio». Anche sotto questo profilo, la delega da lungo tempo attesa e auspicata, si connota per un forte tasso di genericità. Non semplice sarà disegnare i contorni specifici della disciplina dei «colloqui intimi». Se infatti il diritto della persona ristretta in carcere ad avere rapporti sessuali con il coniuge o con il convivente stabile, nel senso più ampio della espressione dell'affettività, è compreso tra i diritti inviolabili dell'uomo, come tale non comprimibile dalla condizione di restrizione della libertà personale, in ossequio ai precetti costituzionali e

convenzionali, nonché a rilevanti e ineludibili input europei (111), è pur vero che esso sinora si è rivelato in Italia pressoché privo di effettività. L'istituto dei permessi premio, previsto dall'art. 30-ter della legge n. 354 del 1975, è stato precluso a larga parte della popolazione carceraria, stante la ristrettezza dei presupposti oggettivi e soggettivi.

L'esperienza comparatistica mostra invece un numero sempre crescente di Stati protesi a riconoscere, sotto varie forme e con diversi limiti, il diritto dei detenuti a una vita affettiva e sessuale intramuraria (112).

Restano del tutto aperte per il legislatore delegato le questioni attinenti alla disciplina dei luoghi e delle modalità di questi contatti, nonché alle forme non invasive della sorveglianza attiva.

Il controllo a vista del personale di custodia rappresenta un ostacolo all'esplicazione del diritto alla sessualità, stante la naturale esigenza d'intimità connessa ai rapporti in questione. Tuttavia, come chiarito dalla Consulta, l'eliminazione del controllo visivo non basterebbe, di per sé, a realizzare l'obiettivo della riservatezza, dovendo necessariamente essere disciplinati termini e modalità di esplicazione del diritto di cui si discute: in particolare, occorrerebbe individuare i relativi destinatari, interni ed esterni, definire i presupposti comportamentali per la concessione delle «visite intime», fissare il loro numero e la loro durata, determinare le misure organizzative (113). Non si può infatti omettere di ricordare che la brevità o temporaneità della visita potrebbe svilire il valore dell'invocato diritto. Alla luce di queste indicazioni, il legislatore è chiamato a scelte discrezionali, realmente capaci di preservare la sfera intima del detenuto, contemperandole con le istanze inframurarie della sicurezza.

12. Libertà di culto e integrazione dello straniero

La direttiva contenuta nella lett. o) che individua la «previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute straniere»; si salda con la direttiva contenuta nella lett. v) che mira alla «revisione delle attuali previsioni in materia di libertà di culto e dei diritti a essa connessi». Si tratta di fronti «accesi» della tematica, concretamente ispirati dall'obiettivo di integrare lo straniero, seppure, ancora una volta espressi in termini molto generici.

I detenuti stranieri rappresentano infatti una grossa parte della popolazione carceraria (114).

La lett. v) del comma 85 detta la revisione delle attuali previsioni in materia di libertà di culto e dei diritti ad essa connessi, che assumono un ruolo fondamentale in quanto manifestano una funzione rieducativa essenziale per la modificazione della personalità del detenuto, in conformità alle regole sociali e agli obiettivi della sanzione penale (115).

L'articolo 9 C.E.D.U. e l'art. 19 Cost. impongono di cogliere tale elemento in una prospettiva «dinamica» volta al superamento della concezione della pratica religiosa quale «aspetto» inibente la pulsione a delinquere e all'affermazione progressiva del diritto del singolo alla piena realizzazione della propria sfera spirituale.

L'assistenza religiosa ha infatti per lungo periodo rappresentato uno strumento di sorveglianza e custodia con una sorta d'imposizione esclusiva del credo cattolico e una grave compromissione delle altre professioni religiose o delle manifestazioni di ateismo (116). L'odierna regolamentazione scandita dall'art. 26 Ord. pen., da leggersi in raccordo con l'art. 58 del reg. penit., traccia invece i contenuti di un diritto inviolabile, progressivamente proteso alla realizzazione del principio di eguaglianza e alla negazione di qualsiasi discriminazione di sorta (art. 1, comma 1, Ord. pen.).

Ciò nonostante, il pluralismo confessionale e la funzione solo eventualmente trattamentale della religione segnano il passo rispetto alle religioni non cattoliche. In particolare, per i professanti la religione islamica, in costante crescita nel nostro paese, si è posto il problema di identificare i soggetti titolati a prestare l'assistenza spirituale, mancando il raggiungimento di specifiche intese, con un 'elenco' di 'ministri di culto islamico' provvisti della prevista approvazione governativa. Le preoccupazioni nascenti dalla diffusività di fenomeni terroristici hanno inoltre indotto il Ministero della giustizia (117) a individuare una procedura ai fini dell'autorizzazione all'ingresso in carcere con comunicazione alla Direzione generale detenuti e trattamento e al Ministero dell'Interno delle generalità del ministro di culto e della moschea o della comunità di appartenenza.

Si tratta di aspetti complessi sui quali ora è chiamato a intervenire il legislatore delegato.

13. L'adeguamento del carcere alla vita esterna

La direttiva r) impone la «previsione di norme volte al rispetto della dignità umana attraverso la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica».

La scelta di avanguardia conferma alcune delle soluzioni più innovative dell'era post-Torreggiani (118), volte alla realizzazione del "carcere aperto" già immaginato dall'art. 6 della Riforma Penitenziaria del 1975, che definisce le celle come luogo di pernottamento, intendendo che la vita del detenuto debba normalmente svolgersi al di fuori di esse, in zone sottoposte a vigilanza dinamica degli operatori, con ampi margini di movimento all'interno delle stesse zone.

Il passaggio è essenziale per realizzare un trattamento penitenziario conforme a umanità e dignità, in attuazione dei principi dell'art. 27 della Costituzione relativi alla presunzione di non colpevolezza degli imputati e di finalizzazione della pena alla rieducazione del condannato.

Un obiettivo, questo, verso cui devono convergere gli interventi di tutti gli operatori di settore, secondo le rispettive competenze professionali, in un'ottica di integrazione e collaborazione reciproca. I concetti di sicurezza e trattamento divengono in tal modo intercambiabili essendo, la prima, condizione necessaria perché le attività trattamentali possano svilupparsi, mentre un trattamento

ispirato alle ragioni dell'umanità diviene condizione necessaria per stabilizzare l'ordine e la disciplina interna. Non può esservi alcuna 'tensione' verso la rieducazione in un sistema penitenziario che non sia animato dall'obiettivo della tutela della dignità umana e dei diritti fondamentali della persona. A queste modalità di detenzione si affida il compito di attenuare le barriere poste dal carcere.

14. La riforma dell'Ordinamento penitenziario minorile

Una 'delega nella delega' è quella contenuta nella lett. p) del comma 85 che prescrive «l'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei detenuti minori di età» dettando otto specifici punti, protesi a realizzare al meglio la specificità del trattamento minorile. Un adeguamento a lungo atteso (119), che porrà fine all'applicazione quarantennale dell'art. 79 Ord. pen., secondo cui «le norme della presente legge di applicano anche nei confronti dei minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali, fino a quando non sarà provveduto con apposita legge».

Nel disegno del legislatore, l'«adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei detenuti minori di età» si inserisce nel contesto generale ispirato all'umanizzazione della pena carceraria, al potenziamento degli effetti rieducativi dell'esecuzione penale e alla dilatazione degli spazi applicativi delle misure alternative.

Totalmente in linea con le affermazioni contenute in recenti pronunce della Corte costituzionale, appare poi la previsione che facilita i presupposti di accesso alle misure alternative, accompagnata alla «eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono ovvero ritardano, sia per i recidivi, sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo» (120).

Dal punto di vista strutturale, la riforma in fieri non consente di immaginare l'adozione di un provvedimento legislativo ad hoc, ma è destinata a operare all'interno della cornice tracciata dalla legge n. 354/1975. Per questo si è suggerito di inserire un titolo e dei capi dedicati riguardanti i diversi aspetti dell'esecuzione della pena nei confronti dei minorenni entro cui costruire una disciplina quanto più possibile organica e autonoma, pur innestata nel tessuto della legge di ordinamento penitenziario. Una regolamentazione autonoma e separata assicurerebbe, infatti, organicità e coerenza al disegno legislativo, consentendo che gli adeguamenti successivi possano realizzarsi in modo più semplice e strutturato (121).

La risistemazione voluta dalla delega coinvolgerà gli organi della giurisdizione rieducativa (122), l'organizzazione degli istituti penitenziari minorili (123), l'esecuzione della pena intra ed extra moenia, il potenziato ricorso alle misure alternative al carcere. La perpetuatio iurisdictionis del giudice specializzato oltre la fase della cognizione sposterà in quella sede l'attuazione dei bisogni educativi del soggetto in età evolutiva.

L'in sé della giustizia minorile, rappresentato da valutazioni basate su prognosi individualizzate e finalizzate al recupero del minore deviante (124), impone l'adeguamento del trattamento alla personalità non strutturata e in fieri del minore (125). In tale contesto il carcere presenta un carattere particolarmente affittivo (126) che riconduce a concezioni vetuste del diritto penale 'escludente', in fortissima tensione con il diritto penale 'inclusivo' forgiato dai principi personalistici, sanciti dal moderno costituzionalismo (127).

Per queste ragioni, la necessità di contrapporre all'esclusione carceraria l'inclusione non carceraria, tenendo conto non soltanto della gravità del reato, ma anche fronteggiando della crescente pericolosità sociale del reo (da leggersi come peculiari esigenze di risocializzazione), si pone in modo caratteristico con riguardo ai soggetti in età evolutiva.

Oltre all'attesissima modifica del controverso art. 79 Ord. pen., la delega assegna al giudice la possibilità di intervenire nei confronti del minore in qualsiasi momento, senza che la finalità di recupero del suddetto possa essere vanificata dalla necessità di dover prima espiare un determinato limite di pena in carcere, anzi, temperando di volta in volta l'esigenza rieducativa con l'eventuale realizzazione delle istanze retributive o di prevenzione generale.

Dovranno dunque compiersi, di volta in volta, valutazioni calibrate sulle caratteristiche psicofisiche del minore alla ricerca del miglior risultato educativo possibile, da bilanciare costantemente con la finalità di assicurazione degli obiettivi generali della risposta penale.

Il tentativo è quello di adattare il momento esecutivo a tutti i valori che consentono ampi margini di rilevanza del fatto e di affidamento del soggetto a meccanismi di probation in sede di cognizione. Questi istituti manifestano, in effetti, una vocazione rieducativa (128) al pari della previsione della conciliazione del minore con la vittima che va considerata come disposizione di ordine generale (129).

Il processo penale minorile è esso stesso portatore di una funzione educativa, dovendo il giudice illustrare all'imputato il significato delle attività processuali che si sviluppano in sua presenza, nonché il contenuto e le ragioni anche etico-sociali delle decisioni (130).

In termini di favor, la delega estende l'applicazione della normativa penitenziaria minorile anche ai c.d. giovani adulti, categoria che identifica i soggetti di età compresa tra i diciotto e i venticinque anni, recependo così le conclusioni elaborate dal Tavolo 5 degli Stati generali dell'esecuzione penale, dedicato ai 'minorenni autori di reato' (131). Alla luce dell'affinità della categoria di soggetti con i minorenni e dell'esigenza di potenziare i procedimenti educativi in atto si erano opportunamente estese le disposizioni dettate per i minorenni, in linea con l'omologa modifica realizzata per il processo minorile.

Con peculiare riguardo allo status detentivo dei giovani adulti, è stato difatti modificato l'art. 24, comma 1, disp. att. min. a opera dell'art. 5, comma 1, D.L. 26 giugno 2014, n. 92, conv. con mod. dalla L. 11 agosto 2014, n. 117, stabilendosi che «le misure cautelari, le misure alternative, le sanzioni sostitutive, le pene detentive e le misure di sicurezza si eseguono secondo le norme e con le modalità previste per i minorenni anche nei confronti di coloro che nel corso dell'esecuzione abbiano compiuto il diciottesimo ma non il venticinquesimo anno di età». L'espiatione continuerà, per questi soggetti, negli istituti penitenziari dedicati ai maggiorenni.

Quella che si staglia all'orizzonte è dunque una disciplina legislativa del momento esecutivo e penitenziario minorile che risente appieno delle 'cesellature' della Corte costituzionale, guidate da un'idea di giustizia non solo 'educatrice' (132), ma soprattutto risocializzante per i soggetti che ancora non hanno completato il loro sviluppo verso la maturità.

Soggetti giovani, «destinatari di tutti i privilegi che lo Stato è in grado di offrire, tanto per quanto riguarda politiche di inclusione quanto per pratiche orientate a far crescere in loro il rispetto per la vita e per i diritti degli altri» (133).

15. La revisione delle pene accessorie

La direttiva u) prevede «la revisione del sistema delle pene accessorie improntata al principio della rimozione degli ostacoli al reinserimento sociale del condannato ed esclusione di una loro durata superiore alla durata della pena principale». Anche questa modifica intende riaffermare l'aspetto risocializzante della pena elidendo le limitazioni che le pene accessorie importano su alcune facoltà personali del condannato. L'obiettivo, in continuità con l'attuale disciplina esecutiva, è quello di aumentare l'estinzione degli effetti penali, nella specie delle pene accessorie quale conseguenza del positivo affidamento in prova al servizio sociale. Suscita, tuttavia, qualche perplessità l'enunciazione del criterio in modo estremamente generico (134), che non riesce neppure ad accogliere gli auspici verso un definitivo distacco dalla commistione con gli effetti penali della condanna e le sanzioni aggiuntive (135).

16. La riserva di codice

La lett. q) introduce infine un'ambiziosa 'riserva di codice' precisando «l'attuazione, sia pure tendenziale, del principio della riserva di codice nella materia penale, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena, presupposto indispensabile perché l'intero ordinamento penitenziario sia pienamente conforme ai principi costituzionali, attraverso l'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale, in particolare i valori della persona umana, e tra questi il principio di uguaglianza, di

non discriminazione e di divieto assoluto di ogni forma di sfruttamento a fini di profitto della persona medesima, e i beni della salute, individuale e collettiva, della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, della salubrità e integrità ambientale, dell'integrità del territorio, della correttezza e trasparenza del sistema economico di mercato».

Si tratta di una petizione condivisibile, ma alquanto evanescente, volta a frenare la proliferazione della legislazione penale e a ristabilire il rapporto tra bene, precetto e sanzione. Ci si propone una trasposizione dalla legge speciale al codice penale di alcune fattispecie incriminatrici, nei casi in cui sussista una forte interrelazione dei singoli precetti penali con la disciplina di base che già li contiene, come ad esempio nel caso delle disposizioni penali in materia di sicurezza nella circolazione stradale, ancorchè le stesse siano comunque preposte alla tutela della vita e dell'incolumità personale (136). Al di là delle prime delineazioni, la vaghezza della formulazione rende comunque problematica la cernita delle numerose materie che dovrebbero essere trasferite nel codice penale e poco comprensibili le ragioni della collocazione di questa riserva tra i criteri relativi alle modifiche alla legge di Ordinamento penitenziario.

(*) Docente di Diritto processuale penale, Università di Palermo.

NOTE

(1) L. EUSEBI, *Riforma penitenziaria o riforma penale?*, in *Dir. pen. e proc.*, 2015, pp. 1133 ss.; G. GIOSTRA, *Sovraffollamento carceri: una proposta per affrontare l'emergenza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, pp. 55 ss.; F. DELLA CASA, *Quarant'anni dopo la riforma del 1975 (ovvero: il continuo divenire della "questione penitenziaria")*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 1176, auspicava che le fondamenta della modifica prefigurassero «un solido e armonioso disegno architettonico complessivo».

(2) Corte edu, 8 gennaio 2013, Torreggiani c. Italia; Corte edu, 16 luglio 2009, Sulejmanovic c. Italia.

(3) Si veda il D.L. n. 78/2013, conv. in L. n. 94/2013; D.L. n. 146/2013 conv. in L. n. 10/2014; D.L. n. 92/2014, conv. in L. n. 117/2014.

(4) L'esigenza era espressa a chiare lettere anche nel parere sulla delega penitenziaria approvato dal plenum del C.S.M. l'11 novembre 2015, che riteneva indifferibile una riforma del codice penale del 1930, finalizzata a superare definitivamente la centralità del carcere (§ III). Sulla stessa linea, con prospettazioni diverse, le Commissioni Pisapia e Nordio per la riforma del codice penale e le due Commissioni Palazzo per la riforma del sistema sanzionatorio penale (infra). V. pure G. GIOSTRA, *La riforma della riforma penitenziaria: un nuovo approccio ai problemi di sempre*, in *www.costituzionalismo.it*.

(5) All'ampliamento del ricorso alle misure alternative alla detenzione (Legge Gozzini, Legge Simeone-Saraceni) si è spesso accompagnata la restrizione nella concessione dei benefici penitenziari rispetto agli autori di determinati reati (terrorismo e criminalità organizzata) o a determinate tipologie soggettive (recidivi).

(6) Cfr. M. CHIAVARIO, *Rapporto europeo anti-tortura e carceri italiane, utile memoria contro le brutalità*, in *Avvenire*, 12 settembre 2017.

(7) Il Documento finale degli Stati Generali, datato 18 aprile 2016, è consultabile nel sito istituzionale del Ministero di Giustizia (*www.giustizia.it*). In dottrina, F. FIORENTIN, *Le conclusioni degli Stati Generali per la riforma dell'esecuzione penale in Italia*, in *www.penalecontemporaneo.it*, (6 giugno 2016); M. PELISSERO, *Gli Stati generali sull'esecuzione penale: i problemi noti messi a nudo e la necessità di risposte di sistema*, in *Dir. pen. proc.*, 2016, p. 1125; L. RISICATO, *Le alternative*

alla detenzione: profili critici e prospettive di riforma – introduzione, in *Giur. it.*, 2016, p. 1517.

(8) Cfr., altresì, M. RUOTOLO, *Gli Stati Generali sull'esecuzione penale: finalità e obiettivi*, *www.penalecontemporaneo.it* (11 marzo 2016); G. GIOSTRA, *Ragioni e obiettivi di una scelta metodologicamente inedita*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, pp. 499 ss.

(9) G. GIOSTRA, *La riforma della riforma penitenziaria*, cit., p. 8.

(10) Ne costituisce un indubbio esempio il D.L. 15 gennaio 1991, n. 8, conv., con mod. nella L. 15 marzo 1991, n. 82, che ha modificato l'art. 4-bis Ord. pen.

(11) Su questi temi E. DOLCINI, *La pena in Italia, oggi: tra diritto scritto e prassi applicativa*, in *Studi in onore di G. Marinucci*, a cura di E. DOLCINI e A. PALIERO, Giuffrè, Milano, 2006, vol. II, pp. 1073 ss. di G. FIANDACA, *Aspetti problematici del rapporto tra diritto e democrazia, in Democrazia e autoritarismo nel diritto penale*, a cura di A.M. STILE, ESI, Napoli, 2011.

(12) La locuzione è stata 'coniata' da F. BRICOLA, *Introduzione, in Il carcere 'riformato'*, Zanichelli, Bologna, 1977, p. 10 ora in ID., *Scritti di diritto penale*, vol. I, tomo II, Giuffrè, Milano, 1997, ed è felicemente ripresa da G. GIOSTRA, *La riforma della riforma*, cit. p. 5.

(13) F. FIORENTIN, *La delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario*, in *La Riforma Orlando. Modifiche al codice penale, codice di Procedura penale e ordinamento penitenziario*, Pacini Giuridica, Pisa, 2017, p. 307; A. MARANDOLA, *Molte le tematiche affrontate e a volte discutibili le soluzioni: manca una visione di sistema*, *ivi*, 330.

(14) M. PELISSERO, *Gli stati generali sull'esecuzione*, cit., p. 1132.

(15) Per un quadro d'insieme si veda la Relazione al Parlamento per l'anno 2017 del garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, leggibile in *www.penalecontemporaneo.it* (29 marzo 2017).

(16) Cfr. L. MANCONI, *La pena e i diritti. Il carcere nella crisi italiana*, Cacucci, Bari, 2015.

(17) G. FIANDACA, *Relazione annuale 2017, del garante siciliano per la tutela dei diritti fondamentali dei e per il loro reinserimento sociale*, p.47, si sofferma su questo obiettivo di difficile realizzazione.

(18) Proposte per l'attuazione della delega penitenziaria, a cura di G. GIOSTRA e P. BRONZO, leggibili in *www.penalecontemporaneo.it* (15 luglio 2017).

(19) F. FIORENTIN, *La delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario*, cit., p. 308.

(20) Il Comitato di Lavoro del Tavolo 2 degli Stati generali per la riforma dell'esecuzione penale e dell'ordinamento penitenziario, (Relazione Tavolo 2, in *www.giustizia.it*, p. 40), ha richiesto una precisazione espressa nel testo dell'art. 41-bis sulla necessità del controllo giurisdizionale per tutte le limitazioni della corrispondenza e della stampa, al fine di rendere compatibile l'attuale comma 2-quater lett. e) con l'art. 18-ter Ord. pen. e con gli artt. 15 e 21 Cost. e consentire all'autorità giudiziaria una valutazione caso per caso delle misure rispetto «alle esigenze specifiche sottese all'imposizione del regime differenziato».

(21) A. DELLA BELLA, *Il «carcere duro» tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali - Presente e futuro del regime detentivo speciale ex art. 41 bis o.p.*, Giuffrè, Milano, 2016, pp.15 ss.

(22) Corte cost., 20 giugno 2013, n. 143, in *Giur. cost.*, 2013, p. 2164.

(23) Corte edu, 28 febbraio 2000 Messina c. Italia; Corte edu, 30 ottobre 2003, Ganci c. Italia, Corte edu, 19 marzo 2013, Riina c. Italia, Corte edu, 1 settembre 2015, Paolello c. Italia; G. PUMA, *Il regime carcerario c.d. art. 41-bis nuovamente al vaglio della corte di Strasburgo: il caso "Paolello"*, in *Dir. um. dir. intern.*, 2016, p. 246. La prevenzione dei reati di stampo mafioso viene considerata un «bisogno sociale imperativo» in virtù del quale in presenza dei presupposti di legge trova giustificazione il sacrificio di taluni diritti di rango convenzionale.

(24) Si veda G. GIOSTRA, *Sovraffollamento carceri: una proposta per affrontare l'emergenza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 55.

(25) Si tratta delle ipotesi indicate dall'attuale comma 1-bis dell'articolo 678 c.p.p., introdotto dal D.L. 146/2013, quali le procedure di riabilitazione o di applicazione delle sanzioni sostitutive di cui alla L. 689/1981.

(26) F. FIORENTIN, *Ampio accesso alle misure alternative, ma il 41-bis resta fuori*, in *Guida dir.*, 2017, n. 32, p. 75.

(27) F. FIORENTIN, *Ampio accesso*, cit., p. 76; v. pure C. FIORIO, *Le alternative alla detenzione: profili critici e prospettive di riforma*, in *Giur. it.*, 2016, p. 1517.

(28) Su queste variabili, ancora, F. FIORENTIN, *Ampio accesso*, cit., pp. 77 ss.

(29) Cfr. Corte cost., 18 luglio 2003, in *Dir. pen. proc.*, 2004, p. 297; Corte cost., 19 luglio 2005, n. 291, *ivi*, p. 1069.

(30) Cfr. Corte cost., sent. 5 giugno 2015, n. 97, in *Dir. pen. proc.*, 2015, p. 825 (in relazione all'esigenza della pubblicità delle udienze dei procedimenti camerati di sorveglianza) e Corte cost., 21 maggio 2014, n. 135, (con riferimento al procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza), *ivi*, 2014, p. 801.

(31) Con riguardo all'Italia: Corte edu 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza c. Italia; Corte edu, 10 aprile 2012, Lorenzetti c. Italia.

(32) Il richiamo è all'art. 309 comma 9 -bis, introdotto dall'art. 11, L. 16 aprile 2015, n. 47.

(33) Per esempio, l'autorizzazione alla corrispondenza epistolare, ai provvedimenti limitativi della stessa (art. 18 ter Ord. pen.), ai ricoveri in luoghi esterni di cura (art. 11 Ord. pen.), per i soggetti imputati.

(34) Input europei erano provenuti dalla Raccomandazione R (2010)1 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulle Regole in materia di probation, approvata il 20 gennaio 2010.

(35) Secondo dati statistici i condannati che hanno scontato l'intera pena in carcere sono soggetti a un tasso di recidiva che si colloca fra il 65% e il 75%, mentre per coloro che hanno avuto accesso alle misure alternative il tasso di recidiva si attesta fra il 20% e il 30%, scendendo ulteriormente in maniera drastica all'1% con riferimento ai soggetti immessi anche in un circuito lavorativo: G. GIOSTRA, *Questione carceraria, insicurezza sociale e populismo penale*, in *www.questionegiustizia.it*, (27 giugno 2014); P. SECHI, *Contrasto al sovraffollamento carcerario e misure alternative alla detenzione: un primo bilancio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 201.

(36) Le statistiche fornite dal D.A.P. mostrano come da 9.063 misure del 1999 si sia passati a 46.361 nel 2017 (*www.giustizia.it*).

(37) F. FIORENTIN, *Ampio accesso alle misure alternative*, cit., p. 78.

(38) Segnalata anche dalla Commissione Mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza nel corso della seduta del 20 gennaio 2014.

(39) Trib. Lecce 13 marzo 2017, in *www.giurisprudenzapenale.com*, 2017, p. 3.

(40) Cass., sez. I, 5 dicembre 2016, n. 51864; Cass., sez. I, 4 marzo 2016, n. 37848, e Cass., sez. I, 31 maggio 2016, n. 51864; analogamente, Trib. Milano, Sez. XI, ordinanza 21 marzo 2017, in *www.giurisprudenzapenale.com* che fa peraltro espressamente richiamo al criterio contenuto nel comma c) della legge delega.

(41) Con il D.P.C.M. 84/2015 - Regolamento del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche e successivi decreti attuativi - gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (U.E.P.E.) sono divenuti articolazioni territoriali del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità. In particolare gli artt. 9 e 10 del D.M. 17 novembre 2015 individuano, rispettivamente, uffici distrettuali di esecuzione penale esterna e uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna. Tale modifica rientra nel complessivo percorso di Riforma del ministero ancora in corso di attuazione.

(42) F. FIORENTIN, *La delega*, cit., p. 314, richiama lo studio della Commissione dell'A.N.M. che riprende gli esiti della Commissione istituita presso il ministero della giustizia con D. M. 2 luglio 2013.

(43) Il corpo di polizia è attualmente in stato di agitazione anche in relazione ai contenuti della delega (*www.poliziapenitenziaria.it*).

(44) Corte cost., 8 luglio 1993, n. 306, in *Giur. cost.*, 1993, p. 2466, confermava la legittimità delle previsioni che limitavano nei riguardi dei condannati per i delitti di criminalità organizzata, la concessione delle misure alternative.

(45) F. FIORENTIN, *La delega*, cit., p. 314.

(46) F. FIORENTIN, *Ampio accesso*, cit. p. 79.

(47) L'elenco dei delitti ostativi è stato arricchito - per effetto dell'interpolazione dettata dal c.d. 'pacchetto sicurezza', di cui all'art. 2, comma 1, lett. m), D.L. 23 maggio 2008, n. 92, conv. nella L. 24 luglio 2008, n. 125 - con il richiamo ad altri specifici reati, tra i quali quelli di incendio boschivo (art. 423-bis c.p.), di furto aggravato da due o più aggravanti dell'art. 625 c.p. e di furto con strappo, di cui all'art. 625-bis c.p. In dottrina, A. FRANCESCHINI, *Le sospensioni genetiche dell'ordine di esecuzione di pene detentive "brevi": un coordinamento esegetico in bilico tra prevalenza e priorità*, *ivi*, 2015, p. 3700; G. RANALDI, *Esecuzione delle pene detentive brevi: tra successione di leggi ed orientamenti applicativi*, in *Proc. pen. giust.*, 2013, f. 5, p. 8.

(48) Corte cost., 6 maggio 2010, n. 166, in *Giur. cost.*, 2010, p. 2008; Corte cost., 1 giugno 2016, n. 125, in *Giur. cost.*, p. 1009, con nota di L. CARACENI, *Ancora una bocciatura per l'art. 656 comma 9 c.p.p.: ripristinata, seppur in parte, la ragionevolezza del meccanismo di sospensione delle pene detentive brevi* V. altresì E. APRILE, *Per la Consulta è irragionevole l'esclusione della sospensione dell'esecuzione della sentenza per i condannati per furto con strappo*, in *Cass. pen.*, 2016, p. 3182.

(49) Da ultima, ex plurimis, Corte cost., 28 aprile 2017, n. 90, in *Proc. pen. giust.*, 2017, f. V, p. 12; Corte cost., 30 dicembre 1997, n. 445, in *Dir. pen. proc.*, 1998, p. 288; Corte cost., 5 marzo 2007, n. 309, in *Dir. pen. proc.*, 2007, p. 573.

(50) Corte cost., sent. 8 luglio 2010, n. 249, in *Cass. pen.*, 2011, p. 1349, con nota di M. GAMBARDILLA, *Gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale della circostanza aggravante della clandestinità: abolizione o annullamento?*

(51) Su questi profili si era soffermata già C. CESARI, *Flessibilità della pena e condannati minorenni: l'illegittimità costituzionale dell'art. 58- quater ord. pen.*, in *Cass. pen.*, 2000, p. 2557.

(52) Di recente Corte cost., 10 novembre 2016, n. 236, in *Ind. pen.*, 2017, f. 1, pp. 176 ss. con nota di P. INSOLERA, *Controlli di costituzionalità sulla misura della pena e principio di proporzionalità: qualcosa di nuovo sotto il sole?* Altresì, Corte cost., sent. 8 luglio 1993, n. 306, in *Cass. pen.*, 1994, p. 837.

(53) Corte cost., 4 ottobre 2010 n.291, in *Giur. cost.*, 2010, p. 3766.

(54) Secondo Corte cost., 1 giugno 2016, n. 125, cit., p. 1009.

(55) Su questa tipologia di ragionamento, A. RUGGERI, *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in *Riv. AIC*, (18 maggio 2017), pp. 2 ss.

(56) Corte cost., 28 aprile 2017, n. 90, cit., p. 12.

(57) Corte cost., 22 ottobre 2014, n. 239, in *Giur. cost.*, 2014, p. 3948; L. PACE, *La «scure della flessibilità» colpisce un'altra ipotesi di automatismo legislativo - La corte dichiara incostituzionale il divieto di concessione della detenzione domiciliare in favore delle detenute madri di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario*; ID., *L'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario tra presunzioni di pericolosità e «governo dell'insicurezza sociale»*, in *www.costituzionalismo.it*, 2015, f. 2, p. 6.

(58) Corte cost., 12 giugno 1999, n. 177, in *Giur. cost.*, 2009, p. 1977.

(59) Sul tema, D. M. SCHIRÒ, *Detenute madri [agg. 2016]*, in *Digesto pen.*, Utet, Torino, p. 242.

(60) Si tratta della previsione relativa alla possibilità di scontare la quota parte di pena richiesta per l'accesso alla detenzione domiciliare speciale, in ipotesi di insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o di fuga, nella propria abitazione ovvero in altri luoghi di privata dimora, di cura, assistenza o accoglienza, ovvero, ove tale condizione non risultino provate, in un istituto a custodia attenuata (c.d. ICAM)

(61) Corte cost., 12 aprile 2017, n. 76, in *Foro it.*, 2017, I, c.1837.

(62) Corte cost., 12 aprile 2017, n. 76, loc. cit.

(63) Sul D.D.L. A.S. 2067, già L. EUSEBI, *Riforma penitenziaria o riforma penale?*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, pp. 1333, ss.; F. PALAZZO, *La riforma penale alza il tiro?*, in *www.penalecontemporaneo.it* (30 maggio 2016); M. PELLISSERO, *La politica penale delle interpolazioni. Osservazioni a margine del disegno di legge n. 2067 testo unificato*, *ivi*, (30 maggio 2016).

(64) L'art. 4-bis Ord. pen., introdotto dalla legge 203/1991 e continuamente esteso per effetto di successive stratificazioni normative, ha

assunto la sua configurazione definitiva con il D.L. 11/2009 (convertito con la L. 38/2009) e con la L. 172/2012.

(65) F. DELLA CASA, *Le recenti modificazioni dell'ordinamento penitenziario: dagli ideali smarriti della « scommessa » anticustodialistica agli insidiosi pragmatismi del « doppio binario »*, in V. GREVI (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza*, Cedam, Padova, 1994, p. 117.

(66) Cfr. il dis. di legge, n. 3616 per l'abolizione dell'ergastolo ostativo d'iniziativa dei senatori Di Giovan Paolo, Ferrante, Marco Filippi, Chiaromonte, Ceccanti, Perduca, Treu e Vita, comunicato alla Presidenza il 13 dicembre 2012.

(67) Si vedano gli esiti della Commissione per elaborare proposte di interventi in tema di sistema sanzionatorio penale, istituita con decreto del Ministero della Giustizia del 10 giugno 2013, presieduta dal Prof. Francesco Palazzo, con il compito di revisione delle norme che vietano la concessione di benefici nei confronti di detenuti o internati 'non collaboranti', in *www.penalecontemporaneo.it*. (10 febbraio 2014)

(68) Tale modifica interesserebbe anche l'art. 2 del D.L. 152/1991 conv. in L. 203/1991 che, nei casi indicati dall'art. 4-bis, esclude in assenza di collaborazione anche la possibilità di accedere alla liberazione condizionale.

(69) A. PUGIOTTO, *Quando la clessidra è senza sabbia. Ovvero: perché l'ergastolo è incostituzionale*, in F. CORLEONE – A. PUGIOTTO, *Il delitto della pena*, Ediesse, Roma, 2012, pp. 126 ss.; G. GIOSTRA, *Carcere cautelare «obbligatorio»: la campana della corte costituzionale, le «stecche» della cassazione, la sordità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 4897.

(70) I benefici penitenziari cui si riferisce sono: l'assegnazione al lavoro all'esterno (art. 21 Ord. pen.), i permessi premio (art. 30-ter Ord. pen.) e le misure alternative alla detenzione (art. 47 Ord. pen.) tra le quali assume un'importanza rilevante la semilibertà (art. 48 Ord. pen.). Il divieto di accesso alla liberazione condizionale è previsto espressamente dall'art. 2 comma 1 del D.L. 152/1991. La liberazione anticipata è invece esclusa dalle limitazioni previste dall'art. 4-bis Ord. pen.

(71) Corte cost., 21 luglio 2016, n. 204, in *Dir. pen. proc.*, 2016, p. 1434.

(72) Corte cost., 9 aprile 2003, n. 135, in *Giur. cost.*, 2003, p. 997.

(73) Corte cost., 7 luglio 2001, n. 359, in *Giur. cost.*, 2001, p. 3649.

(74) Corte cost., 20 luglio 2001, n. 273, in *Giur. cost.*, 2001, p. 2282.

(75) Corte cost., 8 luglio 1993, n. 306, in *Foro it.*, 1996, I, c. 481.

(76) F. FIORENTIN, *Ampio accesso*, cit., p. 80.

(77) Corte cost., 17 febbraio 2016, n. 32, in *Giur. cost.*, 2016, p. 192.

(78) Corte EDU, sez. IV, sent. 17 gennaio 2012, Vinter e altri c. Regno Unito, su cui si veda F. VIGANÒ, *Ergastolo senza speranza di liberazione condizionale*, e art. 3 CEDU: (poche) luci e (molte) ombre in due recenti sentenze della Corte di Strasburgo, in *www.penalecontemporaneo.it*. (4 luglio 2012). Altresì G. GIOSTRA, *I delicati problemi applicativi di una norma che non c'è (a proposito di presunte ipotesi ostative alla liberazione anticipata speciale)*, *ivi*, (8 settembre 2014).

(79) Corte edu, grande camera, sent. 9 luglio 2013, Vinter ed altri c. Regno Unito cit.

(80) Corte edu, grande camera, sent. 26 aprile 2016, Murray c. Paesi Bassi; il leading case è Corte edu, sent. 12 febbraio 2008, Kafkaris c. Cipro.

(81) Corte edu, 4 ottobre 2016, P. e A.T. c. Ungheria.

(82) Corte edu, 23 maggio 2017, Matiošaitis and Others v. Lituania ha ribadito che ogni condannato, per quanto grave sia stato il crimine connesso, conserva la propria umanità e con essa la potenzialità di un cambiamento.

(83) Corte edu, Grande camera, sent. 26 aprile 2016, Murray c. Paesi Bassi, cit.

(84) Court of Appeal, (Criminal Division), R. v. Ian McLoughlin e R. v. Lee William Newell, 18 febbraio 2014, casi n. 2013/5646/A7 e 2013/5317/A5.

(85) Corte edu, Grande Camera, sent. 17 gennaio 2017, Hutchinson c. Regno Unito. Si veda la ricostruzione di P. BERNARDONI, *Molteplici volti della compassione: la Grande camera della corte di Strasburgo accetta le spiegazioni dei giudici inglesi in materia di ergastolo senza possibilità liberazione anticipata*, in *www.penalecontemporaneo.it*

(86) Ancora Corte edu, Grande Camera, sent. 17 gennaio 2017, Hutchinson c. Regno Unito, secondo cui l'ergastolo non di per sé, incompatibile con l'art. 3 CEDU, purché siano sempre conservati «both a prospect of release and a possibility of review», rivolti a verificare la perdurante sussistenza di «legitimate penological grounds» per la prosecuzione della carcerazione.

(87) Corte edu, Grande Camera, sent. 9 luglio 2013, Vinter ed altri, cit.

(88) Sulla scorta di quanto proposto dalla richiamata Commissione ministeriale "Palazzo" istituita per elaborare proposte di interventi in tema di sistema sanzionatorio penale (supra nt. 67).

(89) Il richiamo potrebbe essere alla disciplina differenziata relativa al bilanciamento delle circostanze ex art. 69 c.p. in relazione ai recidivi reiterati.

(90) A. DELLA BELLA, *La delega per la riforma dell'Ordinamento penitenziario*, in *www.penalecontemporaneo.it* (20 giugno 2017).

(91) Nell'ambito dell'ampissima letteratura di settore cfr., A. CUPPINI, *Crime victims and the 'yo-yo effect' an historical investigation of victim's participation in criminal proceedings*, in *Historia et Ius*, 2015, f. 8, p. 41; A. PAGLIARO, *Tutela della vittima nel sistema penale delle garanzie*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, p. 52; L. TAVASSI, *Lo statuto italiano della 'vittima' del reato: nuovi diritti in un sistema invariato*, in *Proc. pen. giust.*, 2016, f. 3, pp. 10 ss.; G. TRANCHINA, *La vittima del reato nel processo penale*, in *Cass. pen.*, 2010, pp. 4051 ss.

(92) Il riferimento è anzitutto alla Direttiva n. 29 del 25 ottobre del 2012, del Parlamento e del Consiglio Europeo. Fra i numerosi atti dell'Unione europea che mostrano il peculiare interesse per la persona offesa si segnala la Decisione quadro del 15 marzo 2001 (2001/220/GAI), in merito alla posizione della vittima del procedimento penale, che stabilisce misure ad hoc per le vittime vulnerabili. Un adeguamento italiano si è avuto con il D.L. 15 dicembre 2015, n. 212.

(93) Le questioni sono affrontate con ricchezza di contenuti e suggerimenti critici da L. CORNACCHIA, *Vittime e giustizia criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1760 ss. Per interessanti notazioni generali sui 'paradossi' della pena, G. FIANDACA, *Gli interrogativi di fondo*. *Introduzione*, *ivi*, p. 1072.

(94) Su questi temi: M. VENTUROLI, *La tutela della vittima nelle fonti europee*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 818 settembre 2012) 2012), pp. 1 ss.; nonché, più in generale, S. ALLEGREZZA, *La riscoperta della vittima nella giustizia penale europea*, in S. ALLEGREZZA, H. BELLUTA, M. GIALUZ, L. LUPARIA (a cura di), *Lo scudo e la spada. Esigenze di protezione e poteri delle vittime nel processo penale tra Europa e Italia*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 1 ss.

(95) Cfr. F. PARISI, *La restorative justice alla ricerca di identità e legittimazione*, in *www.penalecontemporaneo.it*, (24 dicembre 2014), volendo, P. MAGGIO, *Mediazione e processo penale: i disorientamenti del legislatore italiano*, in *Dialoghi e modelli di mediazione*, a cura di A. PERA, Cedam, Padova, 2016, pp. 35 ss.

(96) F. FIORENTIN, *La delega*, cit., p. 318; G. DI CHIARA, *La premura e la clessidra: i tempi della mediazione penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, p. 377.

(97) Si veda, per esempio, il rapporto "Restorative Justice. The Evidence", meta-analisi elaborata da SHERMAN e STRANG nel 2007.

(98) G. MANNOZZI, *Le alternative alla detenzione: profili critici e prospettive di riforma*, in *Giur. it.*, 2016, p. 1517.

(99) P. CORSO, *Nuovi profili della custodia preventiva*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 133, sottolineava efficacemente come «la custodia in luogo diverso dal carcere venga a rappresentare una alternativa non solo alla custodia preventiva ma anche alla libertà provvisoria».

(100) M.N. BETTINI, voce *Lavoro carcerario*, in *Enc. Giur.* Treccani, XVIII, Roma, 1990.

(101) P. CORSO, *Il carcere senza rieducazione (l'imputato detenuto)*, in *Manuale dell'esecuzione penitenziaria*, a cura del medesimo, MONDUZZI, Milano, 2015, p. 404; V. LAMONACA, *Dal lavoro penitenziario al contratto di risocializzazione e lavoro: un'ipotesi de iure condendo*, in *Rass. penit. e criminologica*, 2015, f. 2, p. 5.

(102) Cfr. S. M. CORSO, *Arresti domiciliari e attività lavorativa all'esterno - arresti domiciliari: l'ammissione a svolgere attività lavorativa all'esterno non è un diritto*, in *Giur. it.*, 2016, p. 1501.

(103) Va menzionata l'approvazione delle *Linee di indirizzo dell'intervento del volontariato nell'ambito dell'esecuzione penale* da parte della Commissione Nazionale consultiva del Ministero di Grazia e Giustizia per i rapporti con le regioni e gli enti locali (marzo 1994). L'8 giugno del 1999 è stato firmato un protocollo d'intesa tra il Ministero della Giustizia (D.A.P. e U.C.G.M.) e la Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia.

(104) Si veda la Circolare 13 aprile 2017 n. 8 del Dipartimento per la giustizia minorile e comunità sul ruolo del volontariato nella riforma del sistema di esecuzione penale esterna.

(105) S. LORUSSO, *Dibattimento a distanza vs. 'autodifesa'?*, in *www.penalcontemporaneo.it*, (4 maggio 2017) p. 3; in argomento, P. BRONZO, *Partecipazione al dibattito ed esame a distanza: la verifica giurisdizionale sui presupposti per il ricorso ai collegamenti audiovisivi e le esigenze della difesa*, in *La giustizia penale differenziata*, vol. III, *Gli accertamenti complementari*, coordinato da M. MONTAGNA, Giappichelli, Torino, 2011, p. 984.

(106) G. P. VOENA, *L'esame a distanza*, in *Dir. pen. proc.*, 1998, p. 119.

(107) Condivisibili i rilievi di P. RIVELLO, *La disciplina della partecipazione a distanza al procedimento penale alla luce delle modifiche apportate dalla riforma Orlando*, in *www.penalcontemporaneo.it* (31 luglio 2017).

(108) Ministero Giustizia, Dipartimento amministrazione penitenziaria, lettera circolare 2 novembre 2015 n. 366755.

(109) D.L.vo 22 giugno 1999 n. 230.

(110) Si veda la denuncia contenuta nella Relazione annuale 2017, del garante siciliano, cit., p. 43, che sottolinea la necessità di collocazioni extracarcerarie (REMS o CTA) dei detenuti affetti da queste patologie per un trattamento psichiatrico più adeguato.

(111) Ci si riferisce alle indicazioni contenute in raccomandazioni del Consiglio d'Europa - in specie, la Raccomandazione n. 1340(1997) dell'Assemblea generale, sugli effetti sociali e familiari della detenzione (art. 6), e la Raccomandazione R (2006) 2 del Comitato dei ministri, sulle regole penitenziarie europee (regola n. 24.4) - oltre che in atti dell'Unione europea, e segnatamente nella Raccomandazione del Parlamento europeo n. 2003/2188(INI) del 9 marzo 2004, sui diritti dei detenuti nell'Unione europea (art. 1, lettera c).

(112) Corte edu, 4 dicembre 2007, Dickson c. Regno Unito; Corte edu, 29 luglio 2003, Aliev c. Ucraina

(113) Corte cost., 20 novembre 2012, n. 301, in *Giur. cost.*, 2012, p. 4716.

(114) Al 31 agosto 2017 il numero di detenuti stranieri era di 8.267 su un totale di 57.393.

(115) F. FIORENTIN, *Sub art. 26*, in A.GAITO- M. RONCO, *Leggi penali complementari commentate*, Torino, 2009, pp. 706 ss.

(116) V. MARANO, *Assistenza spirituale*, in *Il diritto-Encicl. giur.*, Milano, 2007, II, 54.

(117) Circolare 6 maggio 1997, n. 5354554 e Circolare 2 gennaio 2002, n. 508110.

(118) Circolare 18 luglio 2013 - Realizzazione circuito regionale ex art. 115 D.P.R. 30 giugno 2000 n. 230: linee guida sulla sorveglianza dinamica, del Capo del Dipartimento D.A.P.; altresì Circolari nn. 445330, 206745 e 36997 - rispettivamente del 24 novembre 2011, 30 maggio 2012 e 29 gennaio 2013.

(119) M. BOUCHARD, *L'esecuzione penale e le misure penitenziarie*, in *Trattato di diritto di famiglia*, a cura di E. PALERMO FABRIS- A. PRESUTTI, vol. V, *Diritto e procedurale penale minorile*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 541; L. DE ANTONI, *Processo penale minorile e ordinamento*

penitenziario per adulti: un legislatore fra invisibili disarmonie?, in *L'inesistente ordinamento penitenziario minorile nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di L. DE ANTONI-C. SCIVOLETTO, in *Minori giust.*, 2001, f. 1, p. 155; G. LA GRECA, *Bisognosa di adeguamento la disciplina penitenziaria minorile dopo più di un ventennio*, in *Dir. pen. proc.*, 1996, p. 770.

(120) Cfr. la parte motiva di Corte cost., 28 aprile 2017, n. 90, cit., p. 12.

(121) L. CARACENI, *Schema per l'introduzione di norme riguardanti l'adeguamento dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei condannati minorenni e giovani adulti*, in *Proposte per l'attuazione della delega penitenziaria*, cit., p. 271, esprime l'auspicio che non si apportino ritocchi isolati, ma si delinei, piuttosto, un «modello esecutivo compiuto e sistematicamente coerente».

(122) Ci si propone anche il completamento del capo II del Titolo III degli organi dell'esecuzione minorile e alle strutture penitenziarie, con peculiare attenzione alla magistratura di sorveglianza.

(123) I minori dovranno, quindi, essere collocati in strutture separate da quelle destinate agli adulti, nonché in sezioni differenziate in ragione delle regole di trattamento applicabili.

(124) G. DI GENNARO - R. BREDA - R. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 358.

(125) N. PETRUZZELLI, *La mitezza del trattamento penitenziario minorile*, in *Minori giust.*, 2015, f. 1, pp. 83 ss.

(126) Per un quadro d'insieme si veda la Relazione al Parlamento per l'anno 2017 del garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, cit. Fra le più recenti riflessioni, cfr. *Utopia e carcere*, a cura di S. SIMONETTA, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, p. 23 ss.; S. ALEO, *Dal Carcere. Autoriflessioni sulla pena*, Pacini giuridica, Pisa, 2016, pp. 10 ss.

(127) Condivisibilmente, R. BARTOLI, *Il carcere come extrema ratio: una proposta concreta*, in *Dir. pen. contemp.* - riv. trim, 2016, f. 4, p. 13.

(128) G. SPANGHER, *La funzione rieducativa del processo*, in *Cass. pen.*, 2017, p. 1230. Il discorso rieducativo nel processo minorile è sicuramente sotteso alla previsione dell'art. 27 dello stesso D.P.R. n. 448 del 1988, relativa alla sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto e alle disposizioni di cui agli artt. 28-29 concernenti la sospensione del processo e la messa alla prova. L'applicazione delle due ipotesi e, soprattutto, l'esito positivo della prova confortano il riconoscimento di un percorso che si è perfezionato.

(129) Ci si riferisce ancora all'art. 28, comma 3, D.P.R. n. 448 del 1988.

(130) G. SPANGHER, *La funzione rieducativa del processo*, cit., p. 1231, richiama al proposito l'art. 1 comma 2 D.P.R. n. 448 del 1988, relativo al processo minorile.

(131) Si veda ancora la Relazione dell'esecuzione penale nel procedimento minorile- Stati Generale dell'Esecuzione Penale, Tavolo 14.

(132) Per una ricostruzione storica, F. COLAO, *L'albero nuovo si piega meglio di quello vecchio*. *La giustizia "educatrice" per i minori nell'Italia liberale*, in *Historia et ius*, 2016, f. 10, p. 29; M. PERROTTI-G. SPINELLI, *Punizione e legalità nel diritto penale italiano. Primi appunti per un confronto in chiave storica*, in *Cass. pen.*, 2014, p. 2314.

(133) Si veda espressamente in questi termini il discorso del Santo Padre Francesco alla delegazione dell'associazione internazionale di diritto penale, pubblicato in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 459.

(134) A. DELLA BELLA, *La delega*, cit.

(135) S. VINCIGUERRA, *La durata delle pene accessorie dei reati contro le imposte sui redditi - e l'iva fra interpretazioni discordanti e problemi di politica penale*, in *Dir. prat. trib.*, 2017, f. 2, p. 836 ss.

(136) In questi termini il comunicato stampa del Consiglio dei ministri del 2 ottobre 2017, n. 47, in *www.governo.it*.