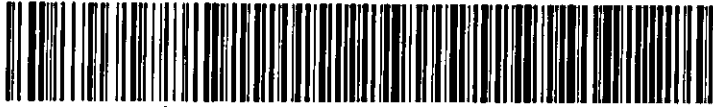




# Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO



m\_dg.GDAP.03/07/2019.0209946.U

Roma, 3 luglio 2019

Al Signor Capo di Gabinetto  
dell'On. Ministro

All' Ufficio Legislativo

E p.c.  
Alle OO.SS.

Oggetto: proposta emendamenti al d.l. 14 giugno 2019, n. 53 – d.l. sicurezza *bis*.

Con riferimento alla conversione in legge del decreto legge 14 giugno 2019, n. 53 recante "Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica", sorge la necessità per questa amministrazione di proporre, per l'inserimento nel testo normativo, quattro emendamenti che di seguito si riportano.

1. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'art. 391-*bis*, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

*"1-bis. Il detenuto che venga trovato in possesso di apparato radiomobile o di strumento comunque idoneo ad effettuare comunicazioni con l'esterno dell'istituto penitenziario, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. Alla stessa pena*



# Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO

*soggiace chiunque detiene, o comunque porta con sé all'interno di un istituto penitenziario apparato radiomobile o strumento idoneo ad effettuare comunicazioni con l'esterno al fine di cederlo a soggetto detenuto";*

- b) all'articolo 576, comma 1, numero 5bis) codice penale, dopo le parole *"ovvero un ufficiale o agente di pubblica sicurezza"*, sono aggiunte le seguenti :  
*"ovvero personale in servizio presso strutture penitenziarie"*
2. All'articolo 4-bis, comma 1, della legge sull'ordinamento penitenziario, di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 254,
- a) dopo le parole *"delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis"* sono inserite le seguenti:  
*"del delitto di cui all' articolo 391-bis, comma 1 bis";*
- b) dopo le parole *"ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste"* sono inserite le seguenti:  
*"delitto di cui all'articolo 582, aggravato dalla circostanza di cui all'art. 576, comma 1, numero 5bis)"* .
3. All'articolo 80, comma 1, del Testo Unico Stupefacenti, approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:
- a) alla lettera g) la parola carceri è soppressa;
- b) dopo la lettera g) è aggiunta la seguente:  
*"h) se la condotta è consumata all'interno o in prossimità di un istituto penitenziario"*.



# Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO

## §1. Modifica all'art. 391-bis codice penale

c) all'art. 391-bis, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

*"1-bis. Il detenuto che venga trovato in possesso di apparato radiomobile o di strumento comunque idoneo ad effettuare comunicazioni con l'esterno dell'istituto penitenziario, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. Alla stessa pena soggiace chiunque detiene, o comunque porta con sé all'interno di un istituto penitenziario apparato radiomobile o strumento idoneo ad effettuare comunicazioni con l'esterno al fine di cederlo a soggetto detenuto".*

L'art. 391-bis del codice penale "Agevolazione ai detenuti e internati sottoposti a particolari restrizioni delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario", attualmente prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per chiunque consenta ad un detenuto sottoposto al regime di cui all'articolo 41-bis o.p. di comunicare con altri, in elusione delle prescrizioni imposte. La pena è aggravata fino a cinque anni se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale, da un incaricato di pubblico servizio o da un soggetto che esercita la professione forense.

La *ratio* della norma è da rinvenire nella necessità di tutelare l'effettività delle regole di trattamento speciale, previste per gli elementi di spicco delle associazioni mafiose e destinate ad evitare qualsiasi forma di comunicazione con l'esterno.

Ad oggi, sorge la necessità per l'amministrazione penitenziaria di implementare l'efficacia della norma in argomento.



# Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Per tale motivo si propone di aggiungere un comma 1-bis che preveda la reclusione da uno a quattro anni per il detenuto che venga trovato in possesso di apparato radiomobile o di strumento comunque idoneo ad effettuare comunicazioni con l'esterno dell'istituto penitenziario. Si prevede, inoltre, che alla stessa pena soggiaccia chi detiene o porta con sé all'interno dell'istituto penitenziario tali strumenti di comunicazione con l'esterno.

Allo stato attuale, a mente dei vigenti documenti normativi afferenti all'istituzione penitenziaria e allo *status* detentivo, un telefono cellulare è soltanto un oggetto non consentito, alla stessa stregua di tanti altri oggetti che, a seconda dei casi, non sono consentiti dai singoli regolamenti interni. Nel momento in cui il detenuto ne viene trovato in possesso, in assenza della commissione di un reato successivo, può soltanto essere sottoposto a procedimento disciplinare benché, con il censato strumento di comunicazione, possa agevolmente commissionare reati quali, *ex plurimis*, estorsioni, omicidi, rapine e gestire, con altrettanto agio, traffici di droga.

Accade con frequenza, infatti, che i capi delle organizzazioni criminali impartiscano ordini all'esterno tramite telefoni cellulari.

Oggigiorno, questi strumenti hanno raggiunto dimensioni estremamente ridotte, tanto da poter essere nascosti dovunque nella camera detentiva; possono, altresì, essere trasportati da un punto all'altro della sezione durante l'apertura delle camere detentive e da un istituto all'altro a seguito di una traduzione. La pratica è agevolata anche dal largo impiego di parti in plastica nella struttura dei recenti apparecchi, cosa che ne rende estremamente difficile la rilevazione anche in sede di perquisizione con l'ausilio del *metal detector*. A ciò si aggiunge la presenza sul mercato di apparecchi di dimensioni ridottissime, spesso dissimulati in modo da sembrare strumenti e beni consentiti (ad es. orologi o pacchetti di sigarette).



# Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO

I prezzi di mercato, inoltre, sono ormai alla portata di tutti, tanto che anche i meno abbienti possono acquistare un apparecchio per pochi euro ed introdurlo in istituto. La disponibilità di telefono cellulare, consente ai detenuti non solo di commettere e commissionare reati ma anche di svolgere una vera e propria attività commerciale, permettendo ad altri detenuti di effettuare telefonate alla famiglia, oltre i limiti imposti dall'ordinamento penitenziario, per un pacchetto di sigarette, una spesa al sopravvitto o dietro promessa di altri vantaggi.

La cennata situazione ha sicuramente un forte impatto sul rispetto dell'ordine, della sicurezza e della disciplina degli istituti penitenziari ma riverbera i propri effetti anche sull'ordine e sulla sicurezza pubblica all'esterno; pertanto una previsione normativa che reprima tali condotte appare foriera di proficui effetti anche in ottica preventiva rispetto alla commissione di particolari tipi di reato.

Dall'applicativo informatico "sala situazioni", in uso nell'amministrazione penitenziaria, emerge che nel 2018 sono stati rinvenuti da personale di Polizia Penitenziaria all'interno degli istituti penitenziari italiani 642 telefoni cellulari. In questa prima metà del 2019 sono stati già rinvenuti 687 telefoni cellulari, con un picco di 317 telefoni nella sola regione Campania e 92 nella regione Sicilia.

§2. Introduzione ipotesi aggravata del reato di lesioni personali.

a) all'articolo 576, comma 1, numero 5bis) codice penale, dopo le parole "*ovvero un ufficiale o agente di pubblica sicurezza*", sono aggiunte le seguenti :

*"ovvero personale in servizio presso strutture penitenziarie"*

La proposta tende ad ampliare il catalogo delle ipotesi aggravate del reato di lesioni personali, inserendo una specifica modifica nell'art. 576, comma 1, numero 5 bis),



# Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO

codice penale, tesa a sanzionare la condotta lesiva cagionata ai danni di personale in servizio presso un istituto penitenziario.

L'introduzione dell'aggravante in argomento trova fondamento nella finalità generalpreventiva, proponendosi come un deterrente alla commissione di condotte lesive all'interno degli istituti penitenziari.

È di comune esperienza che l'istituzione penitenziaria *ex se* non può dissuadere la totalità della popolazione detenuta dalla commissione di altri reati; difatti il retaggio sociale e delinquenziale di provenienza, unito all'adozione di tradizioni ed abitudini proprie della c.d. sub-cultura penitenziaria, generano schemi comportamentali assolutamente in contrasto con i modelli proposti dall'amministrazione penitenziaria all'interno degli istituti e dalla società all'esterno.

Le dinamiche multifattoriali degli ultimi anni hanno portato ad una particolare eterogeneità della popolazione detenuta, che peraltro è nuovamente cresciuta, riportando all'attenzione la problematica del sovraffollamento.

I prefati fattori, com'è noto, possono inasprire la percezione della convivenza forzata a cui si è costretti in carcere, incoraggiando comportamenti che possono esitare anche nella commissione di reati.

§3. Modifica all'art. 4-bis ordinamento penitenziario.

c) dopo le parole *"delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322 - bis"* sono inserite le seguenti:

*"del delitto di cui all' articolo 391-bis, comma 1 bis";*

d) dopo le parole *"ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste"* sono inserite le seguenti:



# Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO

*"delitto di cui all'articolo 582, aggravato dalla circostanza di cui all'art. 576, comma 1, numero 5bis)"*.

L'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario integra una misura peculiare ed essenziale fondata sul titolo di reato, che determina una differenziazione esecutiva della pena, in stretto rapporto a due presupposti, la natura del reato commesso e l'indice di pericolosità presunta del soggetto.

Per effetto di questa norma è inibito ovvero ritardato l'accesso ai benefici premiali attraverso un complesso sistema di preclusioni fondato su un meccanismo di presunzione di pericolosità sociale.

Con la proposta in argomento si chiede di inserire nel corpo dell'articolo 4-bis o.p., tra i reati che non consentono l'accesso ai benefici penitenziari, la fattispecie prevista nel comma 1-bis dell'articolo 391-bis del codice penale - di cui al primo paragrafo della presente relazione - ed ancora il delitto di cui all'articolo 582 del codice penale, quando aggravato dall'ipotesi di cui all'art. 576, comma 1, numero 5bis), di cui al secondo paragrafo.

Come *ut supra* rappresentato, il possesso o l'introduzione di un telefono cellulare o di qualsiasi altro strumento che consenta comunicazioni con l'esterno, è condotta di particolare gravità, indice di pericolosità sociale del soggetto responsabile.

Con l'inserimento dell'articolo 582 codice penale, aggravato nei termini predetti, si intende porre un deterrente alle ormai fin troppo frequenti azioni aggressive dei detenuti nei confronti degli operatori penitenziari e in particolare dei poliziotti penitenziari, peraltro plasticamente evidenti dai numerosi resoconti di cronaca, ormai quasi all'ordine del giorno.

A mostrare in tutta la propria evidenza la portata del fenomeno, basta il relevantissimo dato numerico che vede, nel solo 2018, ben 723 eventi sfociati in



# Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO

aggressioni nei confronti del personale di polizia penitenziaria e degli altri operatori laddove nell'anno in corso si sono già verificati, fino alla data odierna, ben 382 episodi di questo tipo.

Appare pertanto imprescindibile non solo attenzionare il recente *trend* di crescita del fenomeno, ma anche – e soprattutto - porre in essere ogni azione possibile a tutela e del personale penitenziario, al fine di consentire l'assolvimento in sicurezza dei propri compiti istituzionali.

Ne consegue la necessità di prevedere un trattamento differenziato in capo a chi si sia reso responsabile di simili azioni, al fine di evitare che essi, nonostante la gravità delle loro condotte, possano comunque immotivatamente godere di benefici da considerarsi, invece, incompatibili con la pericolosità sociale dimostrata. È di lapalissiana evidenza che, in assenza di correttivi quali quelli oggi proposti, si incoraggerebbero condotte violente, invero quasi premiandole, garantendo il godimento dei benefici penitenziari. Ciò, oltre a mettere in costante pericolo di aggressioni il personale che opera all'interno degli istituti, diluisce la percezione di disvalore delle condotte violente e sostanzialmente svuota di contenuti il percorso rieducativo associato alla detenzione.

#### §4. Modifica all'articolo 80, comma 1 del Testo Unico Stupefacenti.

4. All'articolo 80, comma 1, del Testo Unico Stupefacenti, approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:
  - c) alla lettera g) la parola carceri è soppressa;
  - d) dopo la lettera g) è aggiunta la seguente:





# Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO

*“h) se la condotta è consumata all'interno o in prossimità di un istituto penitenziario”.*

Con la presente modifica si propone di intervenire sull'articolo 80, comma 1, del Testo unico stupefacenti, e segnatamente sul sistema delle aggravanti specifiche previste per i reati di produzione traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 73, T.U. stupefacenti).

In particolare si chiede di sopprimere la parola “carceri” dal comma 1, lettera g) dell'articolo 80, in favore della previsione di un'aggravante specifica, con l'introduzione di una nuova lettera g) che aggravi il reato se la condotta è consumata all'interno o in prossimità di un istituto penitenziario.

Tale proposta normativa nasce dalla necessità di conferire adeguata risposta sanzionatoria a tutte quelle situazioni afferenti all'introduzione, al possesso ed al consumo di sostanza stupefacente in ambiente penitenziario, che per vari ordini di motivi destano particolare allarme sociale.

Al 31 dicembre 2018, il 27,94% dei detenuti ha dichiarato di essere tossicodipendente, e la già significativa percentuale è destinata ad aumentare se si considerano tutti coloro che fanno uso, anche occasionale, di sostanze stupefacenti e non hanno ritenuto di manifestarlo.

Nonostante la scrupolosa attenzione del personale di polizia penitenziaria, è inevitabile che sostanze stupefacenti possano essere introdotte in carcere attraverso le visite dei familiari, i pacchi, le lettere, i droni, il lancio dall'esterno ed anche, in via residuale ma ancor più grave, tramite la complicità del personale che vi lavora. Si registrano, inoltre, modalità di introduzione ben più pericolose, come l'ingerimento di ovuli, che hanno portato, in alcuni casi, addirittura alla morte per *overdose*.





# Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Anche qui il dato numerico consente di lumeggiare in tutta la propria drammaticità l'entità del fenomeno. Nel solo 2018 si sono registrati circa 1014 episodi di rinvenimento di sostanza stupefacente e dal 1 gennaio 2019 ad oggi vi sono state circa 615 denunce per possesso di sostanza stupefacente.

Il passaggio della droga in carcere costituisce un capitolo sconcertante del percorso detentivo dove, in aggiunta agli effetti su chi ne fa uso, può alimentare un umiliante commercio interno tra detenuti e familiari ed anche determinare la commissione di ulteriori ed altrettanto pericolosi reati.

Il possesso e soprattutto l'uso di sostanza stupefacente all'interno dell'istituto penitenziario, inoltre, vanifica il percorso trattamentale e rieducativo cui il detenuto tossicodipendente è chiamato in prima persona a svolgere un ruolo attivo e si pone in termini assolutamente pregiudizievoli per la salute del detenuto, determinando infine stati di alterazione mentale che possono acuire patologie preesistenti o determinare fenomeni di auto o eteroaggressività.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO  
Francesco Basentini