CAMERA DEI DEPUTATI N. 3024

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CAFIERO DE RAHO, CONTE, D'ORSO, ASCARI, GIULIANO, GUBITOSA

Introduzione dell'articolo 41-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni per il rafforzamento della sicurezza negli istituti penitenziari e la prevenzione del ripristino di collegamenti con organizzazioni criminali durante l'esecuzione della pena

Presentata il 15 luglio 2026

ONOREVOLI COLLEGHI ! – L'esperienza maturata negli ultimi decenni nel contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso, delle organizzazioni terroristiche e dei sodalizi eversivi ha dimostrato come l'efficacia delle misure di prevenzione e di repressione dipenda non soltanto dall'azione investigativa e giudiziaria, ma anche dalla capacità dell'ordinamento di impedire che le strutture criminali mantengano, durante l'esecuzione della pena, la propria capacità di comunicazione, di direzione e di influenza.

In tale prospettiva il regime speciale previsto dall'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, cosiddetto « carcere duro », rappresenta uno degli strumenti più incisivi predisposti dall'ordinamento per interrompere i collegamenti tra il detenuto e l'organizzazione criminale di appartenenza, impedendo che quest'ultima continui ad avvalersi del prestigio, delle direttive o della capacità di coordinamento dei propri vertici anche durante la detenzione.

L'efficacia del regime differenziato trova oggi ampio riconoscimento nella giurisprudenza costituzionale e di legittimità, che ne ha costantemente ribadito la natura di misura eccezionale finalizzata esclusivamente alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e penitenziaria, non già all'irrogazione di un trattamento sanzionatorio ulteriore rispetto alla pena inflitta.

L'applicazione del regime speciale, tuttavia, pone un problema che negli anni ha

assunto una rilevanza crescente sul piano dell'organizzazione penitenziaria.

Alla cessazione del regime previsto dal citato articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975 viene, infatti, meno la disciplina legislativa speciale che giustifica l'adozione delle misure differenziate, pur permanendo, in numerosi casi, esigenze di sicurezza che continuano a imporre una gestione particolarmente rigorosa del detenuto, soprattutto qualora persistano elementi idonei a ritenere ancora attuale il rischio di ripristino dei collegamenti con l'organizzazione criminale di appartenenza.

L'esperienza dell'amministrazione penitenziaria ha affrontato tale problematica mediante la progressiva elaborazione di specifici circuiti detentivi ad elevata sicurezza, disciplinati attraverso circolari e direttive organizzative del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia.

Tali strumenti hanno consentito di garantire una gestione coerente dei detenuti già sottoposti al regime speciale, evitando che la cessazione del regime speciale di cui al citato articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975 determinasse un'immediata dispersione delle cautele organizzative costruite durante l'applicazione del regime differenziato.

L'assetto vigente presenta, tuttavia, un limite evidente.

Le modalità di gestione della fase successiva alla cessazione del regime speciale trovano infatti fondamento quasi esclusivamente nella potestà organizzativa dell'amministrazione penitenziaria e nelle circolari adottate dal citato Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, senza che l'ordinamento individui espressamente i princìpi ai quali tale attività amministrativa si deve conformare.

Ne deriva una sostanziale assenza di una disciplina legislativa della fase successiva alla cessazione del regime speciale, proprio nel momento in cui continuano a permanere le esigenze di prevenzione che avevano originariamente giustificato l'applicazione del citato articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975.

La presente proposta di legge si inserisce in questo contesto e persegue un obiettivo preciso.

Non si introduce un nuovo regime detentivo.

Non si estende la durata del regime previsto dal citato articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975.

Non si attribuiscono all'amministrazione penitenziaria poteri ulteriori rispetto a quelli già riconosciuti dall'ordinamento.

La finalità perseguita consiste piuttosto nell'attribuire rango legislativo ai princìpi che devono orientare l'attività organizzativa dell'amministrazione penitenziaria nella gestione dei detenuti successivamente alla cessazione del citato regime speciale, assicurando che tale gestione continui a essere improntata all'esigenza di prevenire il ripristino dei collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, nel pieno rispetto dei princìpi costituzionali di proporzionalità, individualizzazione del trattamento e finalità rieducativa della pena.

Parallelamente, la presente proposta di legge interviene sul versante della sicurezza tecnologica degli istituti penitenziari.

L'evoluzione delle modalità operative della criminalità organizzata ha evidenziato come l'introduzione clandestina di telefoni cellulari, dispositivi elettronici, sostanze stupefacenti, denaro e altri oggetti vietati costituisca, oggi, una delle principali criticità del sistema penitenziario.

L'utilizzo di tecnologie sempre più sofisticate, comprese quelle basate sull'impiego di aeromobili a pilotaggio remoto, cosiddetti « droni », impone un corrispondente aggiornamento degli strumenti di prevenzione e di controllo a disposizione dell'amministrazione penitenziaria.

Da qui deriva la scelta di affiancare alla disciplina concernente la gestione dei detenuti cessati dal regime speciale un organico rafforzamento delle infrastrutture tecnologiche destinate alla sicurezza degli istituti penitenziari, prevedendo sia l'installazione di sistemi idonei a impedire le comunicazioni elettroniche illecite, sia

l'introduzione di strumenti destinati a contrastare il crescente fenomeno dell'utilizzo di droni per l'introduzione di materiali vietati all'interno degli istituti penitenziari.

Per tali ragioni, l'articolo 1 della presente proposta di legge interviene sul tema delle comunicazioni elettroniche illecite all'interno degli istituti penitenziari, fenomeno che rappresenta oggi una delle principali modalità attraverso cui le organizzazioni criminali riescono a mantenere collegamenti operativi con i propri appartenenti detenuti.

L'esperienza maturata negli ultimi anni ha dimostrato come la crescente disponibilità di telefoni cellulari e di altri dispositivi di comunicazione, introdotti clandestinamente negli istituti penitenziari, abbia progressivamente ridotto l'efficacia delle tradizionali misure di controllo, consentendo, in numerosi casi, il mantenimento di rapporti con l'esterno anche da parte di detenuti appartenenti alle più pericolose organizzazioni criminali.

La disposizione attribuisce, pertanto, rango legislativo all'obiettivo di assicurare la progressiva installazione di sistemi tecnologici idonei a impedire l'utilizzo non autorizzato delle reti di comunicazione elettronica negli istituti penitenziari che ospitano detenuti sottoposti al regime speciale di cui al citato articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975 ovvero assegnati ai circuiti detentivi ad elevata sicurezza.

La proposta di legge non impone una determinata soluzione tecnica, ma demanda a un decreto del Ministro della giustizia l'individuazione dei parametri tecnologici e delle modalità di installazione e di aggiornamento dei sistemi, consentendo in tal modo all'amministrazione penitenziaria di adeguare costantemente gli strumenti utilizzati all'evoluzione delle tecnologie di comunicazione e delle modalità attraverso le quali le organizzazioni criminali tentano di eludere i controlli.

Particolare attenzione è dedicata al necessario bilanciamento tra le esigenze di sicurezza penitenziaria e la continuità dei servizi di emergenza, di soccorso, di difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica, evitando che l'adozione dei sistemi di « schermatura » possa incidere sul regolare funzionamento delle comunicazioni istituzionali.

L'articolo 2 costituisce il nucleo centrale della riforma.

La disposizione prende le mosse dalla constatazione che l'ordinamento penitenziario disciplina compiutamente i presupposti, le modalità di applicazione e la cessazione del regime speciale previsto dall'articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975, senza, tuttavia, individuare i princìpi ai quali debba conformarsi l'amministrazione penitenziaria nella gestione della fase immediatamente successiva alla cessazione del regime stesso.

L'assenza di una disciplina legislativa ha determinato, nel corso degli anni, il progressivo sviluppo di una articolata regolamentazione amministrativa, fondata sulle circolari del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, attraverso la quale sono stati definiti i circuiti detentivi destinati ad assicurare la prosecuzione delle esigenze di sicurezza nei confronti dei detenuti già sottoposti al citato regime speciale.

Il ricorso a tali strumenti organizzativi ha consentito di assicurare un elevato livello di sicurezza penitenziaria, ma ha evidenziato, al tempo stesso, l'opportunità di una più chiara definizione legislativa dei princìpi cui deve ispirarsi l'attività amministrativa.

La disposizione riconosce espressamente, a livello legislativo, che la cessazione del regime speciale non esaurisce necessariamente le esigenze di prevenzione dei collegamenti con le organizzazioni criminali che avevano originariamente giustificato l'adozione del regime differenziato.

In tale prospettiva viene attribuito all'amministrazione penitenziaria il compito di assicurare, attraverso misure esclusivamente organizzative, la continuità delle esigenze di sicurezza, nel rispetto dei princìpi di proporzionalità, individualizzazione del trattamento e finalità rieducativa della pena.

La valutazione amministrativa mantiene carattere strettamente individuale ed è fondata su elementi oggettivi, quali la natura dei reati, il ruolo rivestito nell'organizzazione criminale, il comportamento tenuto durante l'applicazione del regime speciale, l'evoluzione del percorso trattamentale e le informazioni provenienti dagli organismi investigativi specializzati.

Particolare rilievo assume, sotto questo profilo, il coinvolgimento della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e delle direzioni distrettuali antimafia.

La previsione di un raccordo stabile tra l'amministrazione penitenziaria e gli uffici requirenti specializzati consente, infatti, di valorizzare il patrimonio informativo maturato nell'ambito delle attività investigative, assicurando che le determinazioni organizzative siano costantemente aggiornate sulla base dell'effettiva evoluzione della pericolosità del detenuto e dell'eventuale permanenza dei collegamenti con l'organizzazione criminale di appartenenza.

La disposizione chiarisce, inoltre, che le misure organizzative non costituiscono una prosecuzione del regime speciale né introducono limitazioni ulteriori rispetto a quelle previste dall'ordinamento penitenziario, ma rappresentano esclusivamente strumenti organizzativi destinati a impedire il ripristino dei collegamenti con le organizzazioni criminali e ad assicurare il mantenimento dell'ordine e della sicurezza all'interno degli istituti penitenziari.

L'articolo 3 affronta un ulteriore profilo che negli ultimi anni ha assunto una rilevanza crescente nell'ambito della sicurezza penitenziaria, rappresentato dall'utilizzo di strumenti tecnologici sempre più sofisticati per l'introduzione illecita all'interno degli istituti penitenziari di telefoni cellulari, sostanze stupefacenti, armi, denaro e altri oggetti vietati.

L'evoluzione delle modalità operative della criminalità organizzata ha progressivamente reso insufficiente il ricorso ai soli strumenti tradizionali di vigilanza, imponendo un corrispondente adeguamento delle capacità tecnologiche dell'amministrazione penitenziaria.

Particolare preoccupazione desta il crescente impiego di aeromobili a pilotaggio remoto, utilizzati per superare le misure di controllo esterne agli istituti e recapitare direttamente all'interno delle strutture penitenziarie dispositivi di comunicazione, sostanze stupefacenti e altri materiali idonei ad alterare la sicurezza interna degli istituti stessi ovvero a consentire la prosecuzione dell'attività criminale dall'interno del carcere.

Per tale ragione la presente proposta di legge promuove l'adozione di sistemi tecnologici di rilevazione, monitoraggio e contrasto degli aeromobili a pilotaggio remoto e, più in generale, il rafforzamento dell'intera dotazione tecnologica destinata ai controlli di sicurezza.

La previsione di un decreto del Ministro della giustizia, di natura tecnica, consente di mantenere elevata la capacità di adattamento dell'ordinamento all'evoluzione delle tecnologie, evitando che una disciplina legislativa eccessivamente dettagliata possa risultare rapidamente superata dall'innovazione tecnologica.

Nella medesima prospettiva si colloca la modifica dell'articolo 391-*ter* del codice penale, volta ad aggravare il trattamento sanzionatorio nei confronti di chi utilizzi aeromobili a pilotaggio remoto o analoghi sistemi automatizzati per introdurre illecitamente beni all'interno degli istituti penitenziari.

La previsione di una specifica circostanza aggravante intende adeguare la risposta dell'ordinamento all'evoluzione delle tecniche utilizzate dalla criminalità organizzata, riconoscendo la particolare offensività di condotte che, proprio in ragione dell'impiego di strumenti tecnologici avanzati, risultano particolarmente idonee ad eludere i sistemi ordinari di controllo predisposti dall'amministrazione penitenziaria.

L'articolo 4 introduce, infine, una disciplina organica della copertura finanziaria degli interventi previsti dalla presente proposta di legge.

La scelta di istituire un apposito Fondo per il rafforzamento della sicurezza penitenziaria risponde all'esigenza di garan-

tire un finanziamento stabile e programmabile degli investimenti tecnologici e infrastrutturali necessari all'attuazione della riforma.

L'esperienza degli ultimi anni dimostra, infatti, come l'efficacia delle misure di sicurezza penitenziaria dipenda in misura crescente dalla disponibilità di adeguate risorse tecnologiche e dalla capacità dell'amministrazione di assicurare il costante aggiornamento delle apparecchiature impiegate.

Nel suo complesso la riforma si inserisce nel progressivo processo di aggiornamento degli strumenti di contrasto della criminalità organizzata e del terrorismo, muovendo dalla consapevolezza che la sicurezza penitenziaria costituisce parte integrante delle politiche di prevenzione e repressione dei fenomeni criminali di maggiore allarme sociale.

Si realizza così un equilibrio tra le esigenze di sicurezza collettiva, la tutela dell'ordine all'interno degli istituti penitenziari e il pieno rispetto dei princìpi costituzionali che governano l'esecuzione della pena, rafforzando la capacità dello Stato di contrastare i tentativi delle organizzazioni criminali di mantenere la propria operatività anche durante la detenzione dei rispettivi appartenenti.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Sistemi di prevenzione delle comunicazioni elettroniche illecite)

1. Al fine di prevenire le comunicazioni illecite tra i detenuti appartenenti ad associazioni di tipo mafioso, terroristico o eversivo e soggetti esterni agli istituti penitenziari, il Ministero della giustizia assicura l'installazione, il progressivo aggiornamento e la manutenzione di sistemi tecnologici idonei a impedire l'utilizzo non autorizzato di reti, dispositivi elettronici e telefoni cellulari negli istituti penitenziari in cui sono presenti sezioni destinate all'applicazione del regime speciale di cui all'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché negli istituti e nelle sezioni destinati alla custodia di detenuti appartenenti ai circuiti penitenziari di alta sicurezza.

2. I sistemi tecnologici di cui al comma 1 sono realizzati nel rispetto della normativa nazionale e dell'Unione europea in materia di comunicazioni elettroniche, assicurando in ogni caso la continuità delle comunicazioni destinate ai servizi di emergenza, di soccorso, di difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica.

3. Con decreto del Ministro della giustizia, adottato di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro delle imprese e del *made in Italy* e con il Ministro della difesa, sentita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, sono individuati i parametri tecnici, le modalità di installazione, di manutenzione, di aggiornamento, di verifica periodica e di progressiva implementazione dei sistemi tecnologici di cui al comma 1.

Art. 2.

*(Introduzione dell'articolo 41-*ter *della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di misure organizzative conseguenti alla cessazione del regime speciale)*

1. Dopo l'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, è inserito il seguente:

« Art. 41-*ter*. – *(Misure organizzative conseguenti alla cessazione del regime speciale)* – *1*. Alla cessazione dell'applicazione del regime speciale di cui all'articolo 41-*bis*, l'amministrazione penitenziaria assicura, nell'ambito delle proprie competenze, la continuità delle misure organizzative necessarie a prevenire il ripristino dei collegamenti con associazioni criminali, terroristiche o eversive, nel rispetto dei princìpi di proporzionalità, individualizzazione del trattamento e adeguatezza delle misure rispetto alle esigenze di ordine e sicurezza penitenziaria.

2. Ai fini dell'attuazione del comma 1, il capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria procede a una valutazione individuale della posizione del detenuto sottoposto al regime speciale tenendo conto:

a) della natura, della gravità e delle modalità di commissione dei reati;

b) del ruolo rivestito nell'associazione criminale, mafiosa, terroristica o eversiva;

c) della condotta tenuta durante l'applicazione del regime speciale;

d) delle informazioni della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, della direzione distrettuale antimafia competente e delle competenti autorità di pubblica sicurezza, con riferimento ai procedimenti relativi ai delitti di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale;

e) dell'evoluzione del percorso trattamentale.

3. Le misure organizzative sono adottate in modo da impedire contatti diretti o indiretti tra il detenuto e soggetti appartenenti alla medesima associazione criminale

ovvero ad associazioni ad essa stabilmente collegate, anche mediante l'assegnazione a sezioni individuate dall'amministrazione penitenziaria nell'ambito dei circuiti detentivi disciplinati dalla normativa vigente.

4. L'amministrazione penitenziaria acquisisce, ai fini dell'adozione e dell'aggiornamento delle misure di cui al presente articolo, gli elementi informativi della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e della direzione distrettuale antimafia competente.

5. Le misure organizzative sono aggiornate ogniqualvolta sopravvengano elementi nuovi rilevanti ai fini della sicurezza penitenziaria ovvero dell'evoluzione del percorso trattamentale.

6. Le disposizioni del presente articolo non costituiscono proroga del regime speciale di cui all'articolo 41-*bis* né introducono limitazioni ulteriori rispetto a quelle previste dall'ordinamento penitenziario ».

Art. 3.

(Rafforzamento della sicurezza tecnologica degli istituti penitenziari e contrasto dell'introduzione illecita di oggetti)

1. Al fine di prevenire l'introduzione illecita negli istituti penitenziari di telefoni cellulari, dispositivi elettronici, sostanze stupefacenti, armi, denaro o altri oggetti non consentiti, il Ministero della giustizia promuove l'adozione di sistemi di rilevazione, monitoraggio e contrasto degli aeromobili a pilotaggio remoto, nonché di ulteriori tecnologie idonee a impedire l'introduzione e la circolazione di oggetti vietati negli istituti penitenziari in cui sono presenti sezioni destinate all'applicazione del regime speciale di cui all'articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975, e negli istituti o sezioni destinati ai detenuti appartenenti ai circuiti penitenziari di alta sicurezza.

2. Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria provvede al progressivo potenziamento delle dotazioni tecnologiche destinate ai controlli sulle persone, sui beni, sui veicoli e sui materiali introdotti negli istituti penitenziari, assicurandone il costante aggiornamento in relazione all'evo-

luzione delle tecnologie utilizzate dalla criminalità organizzata.

3. Con decreto del Ministro della giustizia, adottato di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito l'Ente nazionale per l'aviazione civile, sono individuati i parametri tecnici dei sistemi di cui ai commi 1 e 2, le modalità di impiego, le aree soggette a limitazioni del sorvolo e le procedure di coordinamento con le competenti autorità di pubblica sicurezza.

4. Dopo il secondo comma dell'articolo 391-*ter* del codice penale è inserito il seguente:

« La pena è aumentata da un terzo alla metà quando il fatto è commesso mediante l'utilizzo di aeromobili a pilotaggio remoto o di altri sistemi automatizzati di trasporto ovvero mediante modalità idonee ad eludere i sistemi di controllo tecnologico adottati dall'amministrazione penitenziaria ».

Art. 4.

(Fondo per il rafforzamento della sicurezza penitenziaria)

1. Nello stato di previsione del Ministero della giustizia è istituito il « Fondo per il rafforzamento della sicurezza penitenziaria », con una dotazione di 30 milioni di euro per l'anno 2027 e di 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2028, destinato al finanziamento degli interventi previsti dalla presente legge.

2. Il Fondo è destinato, in particolare:

a) all'acquisizione, all'installazione e all'aggiornamento dei sistemi di prevenzione delle comunicazioni elettroniche illecite;

b) all'acquisizione dei sistemi di rilevazione e contrasto degli aeromobili a pilotaggio remoto;

c) al potenziamento delle dotazioni tecnologiche degli istituti penitenziari;

d) agli interventi di adeguamento infrastrutturale degli istituti penitenziari interessati;

e) alla formazione specialistica del personale del Corpo di polizia penitenziaria addetto ai servizi di sicurezza.

3. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 30 milioni di euro per l'anno 2027 e a 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2028, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

PAGINA BIANCA

19PDL0207010