PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE

Legge per l'istituzione delle Transition House territoriali e per il graduale superamento dell'esecuzione penale nelle case circondariali

Fascicolo per il deposito iniziale presso la Cancelleria della Corte di cassazione

Luogo: _____

Data: ____ / ____ / _____

Promotori: dieci elettori ai sensi dell'articolo 71, secondo comma, della Costituzione e della legge 25 maggio 1970, n. 352.

ISTANZA E DICHIARAZIONE DI PRESENTAZIONE

Alla Cancelleria della Corte di cassazione

I sottoscritti elettori, indicati nell'elenco che segue, presentano il progetto di legge di iniziativa popolare recante "Legge per l'istituzione delle Transition House territoriali e per il graduale superamento dell'esecuzione penale nelle case circondariali", ai sensi dell'articolo 71, secondo comma, della Costituzione e della legge 25 maggio 1970, n. 352.

Con la presente chiedono che siano compiuti gli adempimenti di competenza connessi alla presentazione del progetto e alla successiva raccolta delle sottoscrizioni, secondo la normativa applicabile e le modalità vigenti.

Il testo della proposta è allegato alla presente dichiarazione. Le relazioni e gli allegati informativi sono prodotti quali documenti di accompagnamento e non modificano l'articolato.

Nota per la presentazione: i dati anagrafici, gli estremi dei documenti di identità e le firme devono essere completati, controllati e verificati prima della presentazione. I moduli destinati alla raccolta delle sottoscrizioni devono essere predisposti e utilizzati secondo le modalità richieste dalla Cancelleria.

N.	Nome e cognome	Luogo e data di nascita	Comune di iscrizione nelle liste elettorali	Indirizzo e documento di identità	Firm
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					
6.					
7.					
8.					
9.					
10.					

Luogo e data della presentazione:

_____

Eventuali dichiarazioni o integrazioni richieste dalla Cancelleria saranno rese con separato atto, secondo le modalità applicabili.

INDICE DEL FASCICOLO

1. Istanza e dichiarazione di presentazione alla Cancelleria della Corte di cassazione.

2. Relazione illustrativa generale.

3. Relazione analitica articolo per articolo.

4. Parte normativa: proposta di legge di iniziativa popolare, articoli 1-49.

5. Allegato 1 – Elenco ricognitivo dei reati con massimo edittale fino a cinque anni.

6. Allegato 2 – Relazione tecnica preliminare.

7. Lista di controllo dei promotori prima della presentazione.

Avvertenza generale. Il presente fascicolo contiene il testo della proposta e documenti di accompagnamento. La quantificazione finanziaria definitiva, le autorizzazioni di spesa e le fonti di copertura devono essere validate sulla base dei dati amministrativi necessari e perfezionate con il provvedimento legislativo di finanziamento. Nessuna disposizione del fascicolo deve essere intesa come attestazione di copertura già conseguita o come qualificazione della riforma quale intervento a costo zero.

PARTE I – RELAZIONE ILLUSTRATIVA GENERALE

1. Premessa costituzionale e finalità della proposta

La presente proposta di legge nasce dalla consapevolezza che il sistema dell'esecuzione penale italiano richiede una trasformazione culturale, organizzativa e normativa capace di coniugare la sicurezza dei cittadini, la tutela delle vittime e il pieno rispetto dei principi costituzionali che disciplinano la pena.

L'articolo 27, terzo comma, della Costituzione stabilisce che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. La disposizione non esprime un auspicio affidato alla buona volontà delle amministrazioni, ma un vincolo rivolto al legislatore e a tutte le autorità responsabili dell'esecuzione penale. Ne deriva l'obbligo di valutare la pena anche in base alla sua concreta capacità di prevenire nuovi reati e di ricostruire il rapporto tra la persona condannata e la comunità.

La proposta non attenua la responsabilità individuale e non nega la necessità di strumenti rigorosi nei confronti delle situazioni di elevata e attuale pericolosità. Essa assume, tuttavia, che la sicurezza collettiva non possa essere misurata soltanto attraverso il numero delle persone rinchiuse o la durata della loro separazione dalla società. Una politica penale è efficace quando diminuisce la probabilità che, terminata la pena, si producano nuove vittime.

2. La crisi strutturale del sistema penitenziario

Il XXII Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione descrive una situazione che non può più essere considerata episodica. Al 30 aprile 2026 le persone detenute erano 64.436, a fronte di 51.265 posti regolamentari e di soli 46.318 posti effettivamente disponibili. Il tasso reale di affollamento risultava pari al 139,1 per cento; settantatré istituti raggiungevano o superavano il 150 per cento e otto oltrepassavano il 200 per cento. Gli istituti non sovraffollati erano soltanto ventidue.

Il sovraffollamento non costituisce un mero problema edilizio. Esso riduce il tempo dedicabile all'osservazione e al sostegno individuale, rende più difficili il lavoro, l'istruzione, la cura sanitaria e le relazioni familiari, moltiplica i conflitti e concentra le risorse sulla gestione dell'emergenza. In queste condizioni il carcere tende a riprodurre marginalità e dipendenza istituzionale proprio nel momento in cui dovrebbe preparare la persona a vivere responsabilmente fuori dall'istituto.

Il bilancio di previsione del Ministero della giustizia per il 2026 ammonta a euro 10.790.066.123. Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria dispone di uno

stanziamento pari a euro 3.521.167.257, corrispondente a circa il 32,63 per cento del bilancio del Ministero. Nel bilancio 2025, su uno stanziamento DAP di euro 3.409.272.363, la spesa per il personale era pari a euro 2.532.671.817, corrispondente al 74,29 per cento. Questi dati mostrano che la struttura della spesa è prevalentemente rigida: la sola riduzione dei costi immobiliari e delle utenze non è sufficiente a finanziare la transizione. L'eventuale riduzione del personale resta subordinata alle condizioni giuridiche, organizzative e finanziarie dell'articolo 41; le cessazioni naturali non costituiscono di per sé risparmi aggiuntivi.

3. Recidiva, sicurezza e limiti dei dati disponibili

La recidiva è un fenomeno complesso e le statistiche disponibili non sono sempre omogenee. Il Rapporto Antigone 2026 richiama le difficoltà metodologiche derivanti dalla pluralità delle definizioni, dalla frammentazione degli archivi e dalla scarsità di studi longitudinali recenti. La proposta assume tali limiti e non presenta singole percentuali come verità assolute.

Resta tuttavia significativo il dato, richiamato da Antigone, della ricerca di Fabrizio Leonardi: nel campione osservato per sette anni, il 19 per cento delle persone che avevano concluso un affidamento in prova risultava destinatario di una nuova condanna definitiva, contro il 68,5 per cento di coloro che avevano espiato integralmente la pena in carcere. Il confronto non dimostra da solo un rapporto causale e risente della selezione delle persone ammesse alle misure, ma indica una direzione: l'esecuzione penale sostenuta da relazioni, lavoro, cura e controllo territoriale può produrre risultati più favorevoli della detenzione interamente intramuraria.

Per questa ragione la proposta impone un sistema nazionale di valutazione indipendente, basato su dati individuali anonimizzati e indicatori verificabili a uno, tre e cinque anni dalla conclusione della pena. L'obiettivo non è dimostrare per legge il successo delle Transition House, ma costruire strumenti pubblici capaci di misurarne gli esiti e di correggere le politiche che non funzionano.

4. Il contributo delle esperienze nordiche

I sistemi penali dei Paesi nordici non costituiscono modelli da importare meccanicamente. Offrono tuttavia principi utili: la pena consiste nella restrizione della libertà e non nella perdita degli altri diritti; nessuno dovrebbe essere sottoposto a condizioni più restrittive di quanto necessario; la vita durante l'esecuzione dovrebbe assomigliare, per quanto possibile, alla vita esterna. Il sistema finlandese collega il principio di normalità alla preparazione della persona a vivere senza commettere reati e integra la pianificazione della pena con i servizi di probation e di reinserimento.

Sono rilevanti la progressione verso regimi meno restrittivi e il modello dei servizi importati: sanità, istruzione, formazione, politiche del lavoro e servizi sociali sono erogati dalle ordinarie agenzie pubbliche competenti, così che la persona impari a utilizzare le stesse istituzioni con cui dovrà rapportarsi dopo la pena.

5. Le Transition House e l'esecuzione della pena fuori dal carcere

La proposta istituisce una rete nazionale di strutture abitative pubbliche di piccole dimensioni, destinate all'esecuzione delle condanne per fattispecie di reato la cui pena edittale massima non superi cinque anni. Non sono sufficienti una pena inflitta o un residuo entro cinque anni se il reato supera tale limite edittale.

Per tali condanne il giudice dispone l'esecuzione presso una Transition House e non in carcere, ferma l'applicazione degli istituti vigenti secondo i relativi presupposti. La permanenza conserva natura di sanzione penale: è pena e punizione, comporta restrizioni della libertà, obblighi, prescrizioni e controlli e si svolge al di fuori dell'istituto penitenziario. Il contenuto quotidiano comprende lavoro, istruzione, cura, attività sociali, relazioni familiari e preparazione all'autonomia. Il percorso non riguarda la custodia cautelare né le quote di pena relative a reati estranei all'ambito della riforma.

6. Assegnazione di diritto e controllo del giudice

L'accesso dipende dalla fattispecie oggetto della condanna e dal suo massimo edittale; non richiede un giudizio premiale di meritevolezza, una domanda del condannato o la disponibilità privata di una casa o di un lavoro. Il giudice della cognizione indica la modalità esecutiva; il giudice dell'esecuzione risolve le questioni sul titolo e sull'ambito di applicazione. Il pubblico ministero cura l'esecuzione e l'amministrazione individua la struttura.

La magistratura di sorveglianza vigila sui diritti, sulle prescrizioni e sulle violazioni. Le esigenze individuali di sicurezza sono gestite mediante prescrizioni proporzionate e trasferimenti tra strutture conformi alla legge; non introducono una facoltà generale di sostituire con il carcere la pena da eseguire nella Transition House. Restano ferme le competenze giudiziarie per nuovi reati o autonomi titoli restrittivi.

7. Coordinamento con le misure alternative e di comunità già vigenti

Il sistema italiano già conosce numerose forme di esecuzione esterna o attenuata: affidamento in prova al servizio sociale; detenzione domiciliare nelle diverse figure previste dagli articoli 47-ter, 47-quater e 47-quinquies dell'ordinamento penitenziario; esecuzione presso il domicilio delle pene non superiori a diciotto mesi; semilibertà;

lavoro all’esterno; liberazione anticipata; affidamento terapeutico e sospensione dell’esecuzione per persone tossicodipendenti o alcoldipendenti; pene sostitutive introdotte dalla riforma Cartabia; sospensione del procedimento con messa alla prova; liberazione condizionale; espulsione quale misura alternativa nei casi previsti dal testo unico sull’immigrazione.

La creazione delle Transition House non può produrre un doppio regime né trasformare misure oggi non custodiali in forme residenziali obbligatorie. Quando ricorrono i presupposti per una misura più aperta, tale misura conserva priorità. La Transition House può offrire un domicilio, un sostegno temporaneo o servizi di accompagnamento soltanto quando ciò sia utile alla persona e non determini un aggravamento delle restrizioni.

Il principio è particolarmente importante per le persone prive di casa, lavoro o rete familiare. La Transition House deve correggere questa disuguaglianza offrendo un’infrastruttura pubblica, non creare una nuova categoria di persone costrette a una residenza controllata perché socialmente più fragili.

8. Coordinamento con la nuova disciplina per tossicodipendenti e alcoldipendenti

La legge 5 agosto 2026, n. 140, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 181 del 6 agosto 2026 ed entrata in vigore il 21 agosto 2026, ha introdotto gli articoli 94-ter e 94-quater del d.P.R. n. 309 del 1990. Restano fermi i requisiti, le soglie, le eccezioni e le procedure della disciplina speciale, distinti dal criterio edittale della presente proposta.

La proposta riconosce la specialità e la priorità delle misure terapeutiche degli articoli 90, 94, 94-ter e 94-quater. Una Transition House non è una comunità terapeutica e non può sostituire una struttura sanitaria quando il programma richiede una presa in carico residenziale clinica. Può costituire domicilio idoneo per un programma semiresidenziale, luogo di stabilizzazione successivo alla fase residenziale o supporto all’affidamento terapeutico, purché la scelta sia prevista dal progetto sanitario pubblico e non aggravi la misura.

La responsabilità clinica resta ai servizi pubblici per le dipendenze e al Servizio sanitario nazionale. Le strutture private accreditate non acquistano poteri custodiali o disciplinari propri dell’autorità pubblica. La ricaduta o l’esito non positivo di un percorso terapeutico non possono essere automaticamente confusi con una violazione dolosa delle prescrizioni.

9. Responsabilità pubblica e ruolo del Terzo settore

La rete sociale del Terzo settore è essenziale per costruire opportunità reali, ma non può diventare titolare della potestà punitiva. La proposta vieta l'affidamento unitario a soggetti privati della custodia, della disciplina e della gestione complessiva delle Transition House. La direzione, l'ammissione, la definizione delle limitazioni, la vigilanza sui diritti, le decisioni sulle violazioni e la valutazione degli esiti rimangono funzioni pubbliche non delegabili.

Gli enti del Terzo settore, le cooperative sociali, le associazioni, le imprese responsabili, le università e le organizzazioni sindacali possono realizzare servizi, tutoraggio, formazione, mediazione, lavoro e sostegno abitativo; non possono disporre sanzioni, limitare autonomamente la libertà di movimento, utilizzare vigilanza privata armata o ricevere compensi parametrati esclusivamente all'occupazione dei posti.

10. Attività, ascolto, libertà di movimento e vita nel territorio

Le Transition House devono essere abitazioni, non reparti; le camere non sono celle e non possono essere utilizzate per forme di isolamento. La giornata ordinaria è organizzata prevalentemente fuori dalla struttura. Le limitazioni agli spostamenti sono individuali, motivate, proporzionate e soggette a riesame.

Ogni persona dispone di tempi regolari di colloquio individuale, partecipa alla definizione del progetto e all'assemblea della casa, può accedere a un referente indipendente per i diritti e mantiene contatti non sorvegliati con il difensore e con gli organismi di garanzia. L'ascolto psicologico non è uno strumento disciplinare e le informazioni sanitarie non possono essere utilizzate per finalità di controllo estranee alla cura.

Il reinserimento è affidato a una rete territoriale composta da UEPE, servizi sociali comunali, azienda sanitaria, centro per l'impiego, istituzioni scolastiche e formative, enti abitativi e soggetti della rete sociale. La Transition House accompagna la persona all'uso delle agenzie ordinarie che resteranno presenti dopo la fine della pena.

11. Gradualità della riforma e riconversione delle strutture

La gradualità riguarda la preparazione della rete e la riconversione delle strutture, non l'estensione per fasce di pena residua. L'articolo 39 collega l'avvio nazionale alla previa autorizzazione legislativa integrale degli oneri per l'intera platea ricostruita secondo il massimo edittale, e comunque non prima del diciottesimo mese dall'entrata in vigore. Le successive tappe riguardano capacità, qualità e riconversione; non possono restringere il diritto individuale già operativo.

La progressiva riduzione della presenza di condannati definitivi nelle case circondariali consente la chiusura, la riconversione o il ridimensionamento delle strutture la cui funzione venga meno. Il Piano nazionale deve affrontare separatamente la custodia cautelare, privilegiando le misure non carcerarie previste dal codice e organizzando, per i casi residui, unità pubbliche specializzate e distinte dalle Transition House.

12. Quadro finanziario di partenza

La neutralità finanziaria della riforma deve essere verificata rispetto all'intera finanza pubblica e non soltanto rispetto al bilancio del DAP. La diminuzione delle presenze negli istituti genera economie variabili immediate, ma le economie strutturali più rilevanti sorgono soltanto quando vengono chiuse o accorpate intere unità organizzative, cessano direzioni e servizi duplicati, sono evitati interventi edilizi e viene ridotto, mediante turnover selettivo, il fabbisogno di personale relativo alle funzioni effettivamente soppresse.

Le economie devono essere calcolate al netto dei costi di mobilità, formazione, indennità, adeguamento degli immobili, rafforzamento degli UEPE e dei servizi pubblici territoriali. Non possono essere conteggiati come risparmio permanente introiti una tantum, mere riduzioni contabili, chiusure di singole sezioni che lascino inalterata l'autonomia organizzativa dell'istituto o spese semplicemente trasferite a regioni, comuni e Servizio sanitario nazionale.

13. Personale: fabbisogni e rispetto dell'ordinamento del Corpo

I dati al 31 luglio 2025 indicavano 35.657 unità di Polizia penitenziaria impiegate a fronte di 36.693 previste; negli istituti, 31.046 a fronte di 34.149. Il personale amministrativo negli istituti risultava pari a 3.291 unità su 4.125. Tali valori non provano esuberi attuali: occorre distinguere dotazione nazionale, riparto per sede e personale effettivamente disponibile e acquisire i dati aggiornati.

La prospettiva di riduzione progressiva dell'organico deve rispettare la legge 15 dicembre 1990, n. 395, il decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443, il riordino di cui al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, e le disposizioni speciali su reclutamento, carriere, mobilità e relazioni sindacali. Il personale conserva stato giuridico, trattamento e competenze del proprio ruolo.

Prima di ipotizzare riduzioni occorre coprire i fabbisogni degli istituti residui e dei servizi del Corpo, inclusi sicurezza, trattamento, traduzioni, piantonamenti, giustizia minorile, esecuzione esterna e nuclei investigativi. La riallocazione non genera un risparmio retributivo. La mancata sostituzione è possibile solo nei limiti consentiti dalla disciplina

vigente, dopo una riduzione effettiva e verificata del fabbisogno e salvaguardando assunzioni autorizzate e diritti maturati.

14. Scenari finanziari illustrativi e platea

Il dato storico di 33.995 persone con residuo fino a cinque anni non identifica le condanne per reati con massimo edittale fino a cinque anni. Non può quindi fondare la platea né dimostrare la disponibilità di persone da trasferire. Occorrono dati individuali sui titoli, sulle fattispecie, sui cumuli, sulle durate e sulle misure già applicate o applicabili.

Gli scenari finanziari contenuti nella relazione tecnica hanno esclusivamente funzione illustrativa e di sensibilità. Nessun valore simulativo costituisce obiettivo vincolante, risparmio acquisito, autorizzazione di spesa o fonte di copertura. La sostenibilità della riforma richiede dati amministrativi, relazione tecnica validata e coperture legislative per ciascun esercizio.

15. Neutralità finanziaria e garanzie contro la riduzione degli standard

La decorrenza nazionale è subordinata alla previa autorizzazione legislativa integrale degli oneri necessari per l'intera platea e alla verifica della capacità ordinaria e transitoria. La verifica congiunta Giustizia-MEF, sottoposta alla RGS, considera tutti gli oneri. Un saldo decennale positivo di scenario non sostituisce le coperture dei singoli esercizi.

Non possono essere impegnate spese sulla base di risparmi futuri non realizzati. Gli scostamenti sono affrontati con gli strumenti di legge, senza ridurre standard, trasferire oneri non finanziati o pregiudicare le assegnazioni dovute. La neutralità finanziaria non giustifica una privatizzazione custodiale.

16. Valutazione degli esiti e controllo finanziario

L'efficacia sarà valutata non in base al numero di posti occupati o all'assenza di eventi disciplinari, ma mediante recidiva, lavoro regolare, continuità terapeutica, stabilità abitativa, relazioni familiari, partecipazione sociale, rispetto dei diritti e percezione di sicurezza delle comunità. Il monitoraggio comprende inoltre il costo medio effettivo per persona, le economie conseguite per ciascun istituto chiuso o accorpato, le riallocazioni, le cessazioni non sostituite, gli investimenti evitati e il saldo annuale e cumulato del programma.

17. Coordinamento processuale e penitenziario

La proposta coordina l'esecuzione della modalità individuata dal giudice con l'articolo 656 c.p.p. mediante una procedura speciale contenuta nell'articolo 46, senza riscrivere nel presente progetto i commi dell'articolo 656 c.p.p. il cui coordinamento puntuale deve essere verificato sul testo consolidato. Restano fermi la sospensione dell'ordine, il termine, l'avviso e il procedimento per le misure alternative. La relazione tecnica e il testo definitivo dovranno essere coordinati con il successivo intervento legislativo previsto dall'articolo 46, comma 5.

I nuovi meccanismi distinguono il criterio edittale dalla durata da espiare, che continua a essere determinata secondo le norme vigenti. Gli autonomi titoli per reati estranei alla riforma mantengono la propria disciplina. L'articolo 47 coordina la permanenza con l'ordinamento penitenziario, senza introdurre riferimenti all'articolo 58-sexies, e stabilisce il computo della pena, i rimedi compatibili e le competenze giudiziarie.

18. Riparto di competenze e modello di governance

La disciplina dei presupposti, dei modi e dei controlli dell'esecuzione della pena, delle limitazioni della libertà personale, della giurisdizione e delle norme processuali appartiene allo Stato. Le Transition House sono strutture statali della rete dell'esecuzione penale, istituite e dirette dal Ministero della giustizia.

Le regioni e gli enti locali concorrono, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e delle risorse trasferite, all'erogazione dei servizi sanitari, sociali, formativi, lavorativi e abitativi. Gli obblighi patrimoniali o di servizio degli enti territoriali richiedono uno specifico accordo e il contestuale finanziamento. Il tavolo territoriale ha natura di coordinamento operativo e non di amministrazione della pena.

19. Garanzie uniformi dell'esecuzione e livelli essenziali delle prestazioni

La proposta distingue le garanzie uniformi proprie dell'esecuzione penale dai livelli essenziali delle prestazioni territoriali. Appartengono al primo gruppo il progetto individuale, l'informazione, l'ascolto, la partecipazione, il movimento esterno, il mantenimento delle relazioni e i rimedi giurisdizionali.

L'articolo 10 individua il contenuto minimo delle prestazioni territoriali e subordina la definizione di indicatori, tempi, standard, riparto dei fabbisogni e trasferimento delle risorse al Piano nazionale, previa intesa e nei limiti delle autorizzazioni legislative. L'efficacia di nuovi compiti territoriali richiede il contestuale finanziamento; nessun obbligo non finanziato può essere introdotto.

20. Conclusione

La proposta intende rendere la pena più esigente e più utile. Chiede alla persona condannata di partecipare, lavorare, formarsi, prendersi cura delle proprie fragilità, rispettare regole comprensibili e confrontarsi con le conseguenze delle proprie azioni. Chiede contemporaneamente allo Stato di garantire condizioni concrete di cambiamento.

La sicurezza non viene contrapposta alla dignità. È perseguita attraverso la riduzione delle cause che favoriscono il ritorno al reato. Le Transition House rappresentano lo strumento per passare da un sistema concentrato sulla separazione a un'esecuzione penale territoriale, pubblica, verificabile e costituzionalmente orientata.

PARTE II – RELAZIONE ANALITICA ARTICOLO PER ARTICOLO

La sezione illustra contenuto, finalità e coordinamento dei 49 articoli della proposta.

Analisi dei singoli articoli

- Articolo 1 – Finalità. Riferisce la riforma ai reati con massimo edittale fino a cinque anni e mantiene gli obiettivi costituzionali e di reinserimento.

- Articolo 2 – Definizioni. Qualifica la permanenza come sanzione penale e punizione, eseguita in una struttura pubblica fuori dal carcere.

- Articolo 3 – Non regressione e prevalenza della misura più aperta. Salvaguarda tutti gli istituti vigenti secondo i loro presupposti e distingue il supporto abitativo dall'esecuzione penale nella Transition House.

- Articolo 4 – Responsabilità pubblica non delegabile. Direzione, decisioni restrittive, vigilanza sui diritti, disciplina e rendicontazione restano pubbliche.

- Articolo 5 – Normalizzazione e divieto di istituzionalizzazione. Trasforma in obblighi giuridici i principi di vita ordinaria, minima restrizione e apertura al territorio.

- Articolo 6 – Rete nazionale, responsabilità statale e territorialità. Colloca la rete presso il DGMC e attribuisce al Ministero della giustizia indirizzo, organizzazione, assegnazione e vigilanza.

- Articolo 7 – Standard strutturali uniformi. Prevede dimensioni ridotte, inserimento urbano e caratteristiche abitative non custodiali; vieta l'isolamento punitivo e disciplina le emergenze.

- Articolo 8 – Istituzione, direzione statale e coordinamento territoriale. Qualifica le Transition House come strutture statali e limita il tavolo territoriale al coordinamento dei servizi.

- Articolo 9 – Terzo settore e partenariato sociale. Consente co-programmazione e co-progettazione, ma vieta concessioni unitarie di custodia e remunerazioni fondate soltanto sui posti occupati.

- Articolo 10 – Garanzie essenziali dell'esecuzione e livelli essenziali delle prestazioni territoriali. Separa le garanzie uniformi dell'esecuzione dai LEP territoriali e subordina i nuovi compiti al finanziamento contestuale.

- Articolo 11 – Nucleo statale, équipe territoriale e formazione. Mantiene i compiti del Corpo senza sorveglianza interna carceraria ordinaria e senza delegare coercizione ai privati.

- Articolo 12 – Ambito di applicazione. Fissa il criterio del massimo edittale fino a cinque anni, il trattamento dei cumuli e la disposizione giudiziale della modalità esecutiva.

- Articolo 13 – Verifica dei titoli e sicurezza. Distingue le quote estranee, gli autonomi titoli restrittivi e le esigenze specifiche di sicurezza.

- Articolo 14 – Esecuzione dalla libertà. Disciplina l'esecuzione dalla libertà preservando le domande e i procedimenti per misure più favorevoli.

- Articolo 15 – Programmazione del trasferimento. Prepara il trasferimento dei detenuti in base ai titoli e alla decorrenza nazionale.

- Articolo 16 – Assegnazione e indisponibilità. Riserva al giudice la modalità esecutiva e al DGMC la destinazione; prevede soluzioni pubbliche transitorie.

- Articolo 17 – Prescrizioni e tutela giurisdizionale. Regola prescrizioni e trasferimenti per sicurezza, contraddittorio, urgenza e impugnazioni.

- Articolo 18 – Risposta alle violazioni. Prevede risposte graduate e controllo del giudice; esclude il ritorno in carcere per la medesima pena.

- Articolo 19 – Clausola generale di coordinamento. Elenca gli istituti da preservare e afferma la soluzione meno restrittiva compatibile.

- Articolo 20 – Affidamento in prova. La Transition House può essere domicilio di supporto, ma non requisito obbligatorio né aggravamento della misura.

- Articolo 21 – Detenzione domiciliare. Coordina le diverse detenzioni domiciliari e tutela salute, genitorialità e relazioni familiari.

- Articolo 22 – Semilibertà, lavoro esterno e permessi. Preserva le libertà già riconosciute e la disciplina degli istituti fuori dalla platea.

- Articolo 23 – Dipendenze. Coordina la disciplina con la legge n. 140 del 2026 e preserva i procedimenti e le regole delle misure terapeutiche.

- Articolo 24 – Pene sostitutive. Impedisce che lavoro di pubblica utilità o pena pecuniaria siano trasformati in residenza coatta.

- Articolo 25 – Messa alla prova e lavoro di pubblica utilità. Mantiene la natura volontaria e sociale dell'eventuale accoglienza.

- Articolo 26 – Liberazione anticipata, condizionale ed espulsione. Impedisce ritardi nella cessazione o attenuazione della pena.

- Articolo 27 – Progetto individuale. Definisce obiettivi concreti, prestazioni, tempi, responsabilità e verifiche.

- Articolo 28 – Tavolo operativo individuale. Verbalizza gli impegni delle amministrazioni entro competenze, risorse e accordi vigenti.

- Articolo 29 – Movimento e attività esterne. Stabilisce la prevalenza delle attività esterne e il riesame delle limitazioni.

- Articolo 30 – Lavoro e formazione. Garantisce diritti del lavoro, retribuzione e formazione reale.

- Articolo 31 – Salute e dipendenze. Conferma la competenza del SSN e il segreto professionale.

- Articolo 32 – Ascolto e partecipazione. Prevede colloqui, assemblee, sostegno tra pari e ascolto psicologico volontario.

- Articolo 33 – Relazioni e comunicazioni. Tutela affettività, famiglia, difesa, Garanti e accesso digitale funzionale.

- Articolo 34 – Autonomia abitativa e amministrativa. Condiziona i programmi abitativi alle competenze, agli accordi e alle risorse trasferite.

- Articolo 35 – Giustizia riparativa. Conferma volontarietà, consenso e assenza di conseguenze negative.

- Articolo 36 – Diritti e controlli. Assicura reclami, accesso del Garante, difesa, assistenza e trasparenza.

- Articolo 37 – Divieti espressi. Vieta privatizzazione custodiale, vigilanza armata privata, isolamento, sanzioni collettive e finanziamento per posto occupato.

- Articolo 38 – Piano nazionale, LEP e quadro economico. Subordina il Piano alle autorizzazioni di spesa e alle coperture legislative e vieta nuovi oneri non finanziati.

- Articolo 39 – Avvio nazionale e fasi organizzative. Collega l'operatività alla previa copertura legislativa integrale, comunque non prima del diciottesimo mese.

- Articolo 40 – Chiusura, accorpamento e riconversione. Collega le economie a chiusure e accorpamenti effettivi, senza incidere sui titoli estranei.

- Articolo 41 – Personale e ordinamento. Prevede una riduzione eventuale e progressiva, subordinata ai fabbisogni effettivi e alla disciplina vigente.

- Articolo 42 – Fondo nazionale e provvedimento legislativo di finanziamento. Istituisce il Fondo senza inventare importi o fonti e rinvia a un provvedimento legislativo fondato su relazione tecnica validata.

- Articolo 43 – Programma finanziario, verifica e salvaguardia della copertura. Impone programma decennale, aggiornamento annuale, dati amministrativi, tre saldi e verifica RGS.

- Articolo 44 – Certificazione delle economie. Individua i risparmi computabili e richiede rendicontazione pubblica e certificazione effettiva.

- Articolo 45 – Monitoraggio e valutazione indipendente. Estende la valutazione agli indicatori sociali, finanziari e del personale.

- Articolo 46 – Procedura esecutiva speciale e coordinamento con l'articolo 656 c.p.p. Disciplina la procedura senza riscrivere i commi dell'articolo 656 e impone un successivo disegno di legge di coordinamento.

- Articolo 47 – Coordinamento con l'ordinamento penitenziario. Stabilisce computo della pena, rimedi, competenze del magistrato di sorveglianza e degli UEPE, senza richiamare l'articolo 58-sexies.

- Articolo 48 – Coordinamento residuale e adeguamento del regolamento. Limita la delega al coordinamento tecnico e non autorizza riduzioni degli organici.

- Articolo 49 – Entrata in vigore e regime transitorio. Coordina preparazione, censimento, avvio nazionale e raccordo con la legge n. 140 del 2026.

PARTE III – PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE

TITOLO I – PRINCIPI, DEFINIZIONI E GARANZIE FONDAMENTALI

Art. 1 (Finalità)

1. La presente legge istituisce le Transition House territoriali per l'esecuzione fuori dagli istituti penitenziari delle condanne relative alle fattispecie di reato con pena edittale massima non superiore a cinque anni, secondo gli articoli 12 e 39, e disciplina la conseguente graduale riconversione delle case circondariali.

2. La Repubblica persegue, mediante la presente legge: a) la riduzione della recidiva e la prevenzione di nuovi reati; b) la responsabilizzazione della persona condannata e il suo reinserimento sociale; c) la tutela delle vittime e la promozione, su base volontaria, della giustizia riparativa; d) la continuità delle relazioni familiari, sanitarie, lavorative, formative e territoriali; e) la riduzione del sovraffollamento e la progressiva riconversione del patrimonio penitenziario; f) l'impiego efficace, trasparente e verificabile delle risorse pubbliche.

3. La sicurezza collettiva è valutata anche in relazione alla capacità dell'esecuzione penale di ridurre la commissione di nuovi reati al termine della pena.

Art. 2 (Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si intende per: a) "Transition House": struttura abitativa pubblica di esecuzione penale territoriale, di piccole dimensioni, aperta alla comunità e organizzata secondo i principi di normalizzazione, responsabilizzazione e minima restrizione; b) "persona ospite": persona condannata che esegue la pena presso una Transition House; c) "progetto individuale": programma partecipato di esecuzione e reinserimento di cui all'articolo 27; d) "rete territoriale": insieme delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti sociali coinvolti nella presa in carico, coordinati ai sensi dell'articolo 28; e) "misure più aperte": misure alternative, pene sostitutive, istituti di comunità o provvedimenti che comportano restrizioni inferiori rispetto alla permanenza in una Transition House; f) "responsabilità pubblica": titolarità non delegabile delle funzioni decisionali, di garanzia, controllo e rendicontazione inerenti all'esecuzione della pena.

2. Le Transition House non sono istituti penitenziari, comunità terapeutiche o strutture sanitarie residenziali. Sono luoghi pubblici di esecuzione della pena fuori dal carcere. La

permanenza costituisce sanzione penale e forma di punizione, con gli obblighi e i controlli previsti dalla presente legge; non è una misura alternativa autonoma.

Art. 3 (Principio di non regressione e prevalenza della misura più aperta)

1. Restano ferme tutte le misure alternative alla detenzione, i benefici penitenziari, le pene sostitutive e le altre forme di esecuzione non carceraria previste dall'ordinamento, secondo i rispettivi presupposti, condizioni e procedimenti. La presente legge non può limitarne, ritardarne o rendere più gravosa l'applicazione.

2. Quando, in relazione alla stessa persona, risultano applicabili la permanenza in una Transition House e una misura più aperta, l'autorità competente applica o mantiene la misura più aperta, salvo che ostino specifiche condizioni previste dalla legge, indicate con motivazione individuale.

3. Le carenze abitative, economiche, lavorative o familiari non introducono preclusioni ulteriori rispetto alla disciplina della misura richiesta. La rete fornisce il sostegno necessario a soddisfare i requisiti previsti dalla legge; il giudice conserva gli accertamenti e le valutazioni prescritti per ciascun istituto.

4. Quando la Transition House offre soltanto supporto abitativo nell'ambito di una misura distinta, tale ospitalità cessa o si attenua al venir meno della necessità, secondo il provvedimento competente. Per chi vi esegue la pena ai sensi dell'articolo 12, la disponibilità di un'abitazione non determina da sola la cessazione della sanzione.

Art. 4 (Responsabilità pubblica non delegabile)

1. La programmazione, la direzione, l'assegnazione delle persone, la determinazione delle limitazioni della libertà, la tutela dei diritti, l'accertamento delle violazioni, la proposta di modifica delle prescrizioni, la sicurezza e la rendicontazione delle Transition House sono funzioni pubbliche non delegabili.

2. È vietato affidare a soggetti privati, anche senza scopo di lucro, la gestione unitaria della custodia o l'esercizio di poteri coercitivi, disciplinari o autorizzativi nei confronti delle persone ospiti.

3. Ogni Transition House è posta sotto la responsabilità di un direttore pubblico. Gli atti che incidono sulla libertà di movimento o sui diritti fondamentali sono adottati esclusivamente da autorità pubbliche individuate dalla legge e sono impugnabili.

Art. 5 (Principio di normalizzazione e divieto di istituzionalizzazione)

1. La pena eseguita nella Transition House consiste nelle limitazioni espressamente previste dalla legge e dal provvedimento individuale. Gli altri diritti restano integri.

2. La vita quotidiana è organizzata, per quanto compatibile con la sicurezza e con il titolo esecutivo, secondo condizioni analoghe alla vita ordinaria: autonomia negli spazi, accesso ai servizi pubblici, attività esterne, uso responsabile delle tecnologie, relazioni affettive e partecipazione alla comunità.

3. È vietato adottare modelli fondati sulla permanenza passiva, sulla sorveglianza continua, sulla segregazione, sull'uniformazione dei percorsi o sulla mera obbedienza disciplinare.

4. Ogni restrizione ulteriore rispetto a quelle ordinarie deve essere necessaria, proporzionata, individuale, motivata, limitata nel tempo e soggetta a riesame.

TITOLO II – RETE, STRUTTURE, GOVERNANCE E PERSONALE

Art. 6 (Rete nazionale, responsabilità statale e principio di territorialità)

1. È istituita presso il Ministero della giustizia - Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità - la Rete nazionale delle Transition House. Il Ministero della giustizia esercita in forma unitaria le funzioni di indirizzo, programmazione, organizzazione, assegnazione, vigilanza e monitoraggio proprie dell'esecuzione penale.

2. Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria coopera alla programmazione dei trasferimenti, alla riallocazione del personale e alla progressiva riconversione degli istituti. Il Ministero della salute, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le regioni e gli enti locali partecipano alla programmazione e all'attuazione esclusivamente nell'ambito delle rispettive competenze.

3. Le strutture sono distribuite in base al fabbisogno, alla popolazione residente, ai collegamenti e alla disponibilità dei servizi pubblici, evitando concentrazioni eccessive e assicurando l'equilibrio territoriale.

4. L'assegnazione avviene di regola nel territorio in cui la persona ha relazioni familiari, lavorative, sanitarie o sociali significative, salvo diversa richiesta dell'interessato o comprovate esigenze di protezione.

5. Le intese, gli accordi e gli atti di programmazione territoriale non possono trasferire alle regioni, agli enti locali o a soggetti privati funzioni relative all'esecuzione della pena, all'assegnazione, alla disciplina, alle restrizioni della libertà personale, alle prescrizioni straordinarie o ai trasferimenti.

Art. 7 (Standard strutturali e abitativi uniformi)

1. Ogni Transition House ospita da cinque a venti persone ed è articolata, ove possibile, in unità abitative non superiori a otto persone.

2. Le strutture sono collocate nel tessuto urbano o in luoghi agevolmente collegati ai servizi, al lavoro e alla formazione. Non possono essere realizzate in aree isolate prive di trasporto pubblico e opportunità territoriali.

3. Le camere sono singole o doppie, dotate di spazi personali e non assimilabili a celle. Le porte delle camere non sono chiuse dall'esterno. In caso di pericolo grave e attuale per l'incolumità della persona o di terzi, possono essere adottate esclusivamente le misure strettamente necessarie e temporalmente limitate per fronteggiare l'emergenza, con immediata assistenza sanitaria quando occorra, documentazione delle ragioni e comunicazione senza ritardo al magistrato di sorveglianza. È in ogni caso vietato l'isolamento punitivo.

4. Non costituisce Transition House la mera ridenominazione, suddivisione o conversione parziale di una sezione carceraria. Gli immobili penitenziari dismessi possono essere utilizzati soltanto dopo una trasformazione architettonica e funzionale che elimini la configurazione custodiale.

5. Con il decreto di cui all'articolo 38 sono definiti standard uniformi nazionali relativi agli spazi, all'accessibilità, alla sicurezza non coercitiva, alla sostenibilità ambientale, alle dotazioni digitali e alle caratteristiche funzionali delle strutture. Tali standard sono distinti dai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 10.

Art. 8 (Istituzione, direzione statale e coordinamento territoriale)

1. Le Transition House sono strutture statali dell'esecuzione penale. Ciascuna struttura è istituita con decreto del Ministro della giustizia, su proposta del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, in conformità alla localizzazione e alla programmazione contenute nel Piano nazionale di cui all'articolo 38.

2. La regione e il comune interessati sono sentiti sui profili rientranti nelle rispettive competenze. I pareri sono resi entro sessanta giorni dalla richiesta; decorso inutilmente tale termine, il decreto può essere adottato. Quando l'istituzione comporta l'utilizzo di beni o l'assunzione di prestazioni a carico di regioni o enti locali, i relativi obblighi sono definiti mediante accordo e acquistano efficacia contestualmente al trasferimento delle risorse necessarie.

3. Per la realizzazione delle strutture lo Stato può utilizzare immobili propri, immobili messi a disposizione da regioni ed enti locali, beni confiscati o altri beni pubblici. Gli accordi patrimoniali e quelli relativi ai servizi non penali individuano compiti, durata, standard, risorse e responsabilità.

4. Ogni Transition House è diretta da un dirigente o funzionario del Ministero della giustizia, responsabile dell'esecuzione della pena, della tutela dei diritti, dell'organizzazione interna e dei rapporti con l'autorità giudiziaria.

5. Presso ciascun ambito territoriale opera un Tavolo pubblico di coordinamento dei servizi, presieduto dal direttore della struttura o dal dirigente dell'UEPE competente e composto da rappresentanti dell'azienda sanitaria, dei servizi sociali, dei servizi per il lavoro, delle istituzioni formative e della regione. Partecipano con funzioni consultive il Garante territoriale e i soggetti della rete sociale e del Terzo settore.

6. Il Tavolo coordina l'accesso ai servizi, verifica l'attuazione degli accordi, esamina i dati sugli esiti e rende pubblici finanziamenti e risultati. Non esercita funzioni relative all'assegnazione, alle prescrizioni incidenti sulla libertà, alla disciplina, alle prescrizioni straordinarie o ai trasferimenti.

7. Le regioni e gli enti locali disciplinano e organizzano le prestazioni rientranti nelle rispettive competenze, senza introdurre regimi dell'esecuzione penale differenti sul territorio nazionale.

Art. 9 (Partecipazione del Terzo settore e della comunità)

1. Le amministrazioni pubbliche promuovono la co-programmazione e la co-progettazione con gli enti del Terzo settore ai sensi del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, per la realizzazione di attività di accompagnamento, lavoro, formazione, cultura, sport, mediazione, sostegno familiare e abitativo.

2. Gli enti del Terzo settore possono gestire singoli servizi o progetti, ma non la funzione complessiva di esecuzione penale, né possono adottare sanzioni, autorizzare o negare uscite, disporre controlli personali o esercitare poteri giudiziari; restano le segnalazioni professionali previste dalla legge.

3. I corrispettivi non possono essere determinati esclusivamente in base al numero di posti occupati o alla durata della permanenza. Una quota significativa del finanziamento è collegata alla qualità delle prestazioni, al rispetto dei diritti e agli esiti sociali, senza incentivi alla protrazione dell'accoglienza.

4. Le persone ospiti non possono essere impiegate gratuitamente in attività produttive dell'ente gestore, salvo attività volontarie liberamente scelte o lavoro di pubblica utilità disciplinato dalla legge.

Art. 10 (Garanzie essenziali dell'esecuzione e livelli essenziali delle prestazioni territoriali)

1. In attuazione degli articoli 13 e 27 della Costituzione e nell'esercizio della competenza statale in materia di ordinamento penale, costituiscono garanzie uniformi dell'esecuzione

presso le Transition House: a) la valutazione multidimensionale e la predisposizione partecipata del progetto individuale entro quindici giorni dall'ingresso; b) l'informazione comprensibile, l'ascolto individuale e la partecipazione della persona alle decisioni riguardanti il progetto; c) la libertà di movimento e la partecipazione ad attività esterne nei limiti e secondo le modalità stabiliti dalla legge e dal progetto individuale; d) il mantenimento delle relazioni familiari, affettive e sociali; e) l'accesso ai reclami, alla tutela giurisdizionale e ai controlli indipendenti previsti dalla legge.

2. Fermi restando i livelli essenziali di assistenza sanitaria, la legge individua, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, quali livelli essenziali delle prestazioni da garantire alle persone assegnate: a) la continuità dell'assistenza sanitaria, della salute mentale, dei trattamenti per le dipendenze e delle cure specialistiche; b) la presa in carico sociale, l'iscrizione anagrafica, il rilascio dei documenti e l'accesso alle prestazioni sociali spettanti; c) l'accesso all'istruzione, alla formazione professionale, all'orientamento e ai servizi per il lavoro; d) la mediazione linguistico-culturale, gli accomodamenti ragionevoli per le persone con disabilità e il sostegno specialistico necessario alla piena fruizione dei servizi; e) la preparazione all'autonomia abitativa, amministrativa ed economica, con specifica intensificazione nei dodici mesi precedenti la fine della pena.

3. Le prestazioni di cui al comma 2 sono assicurate dalle amministrazioni competenti mediante i servizi ordinari destinati alla generalità dei cittadini, nel rispetto delle competenze costituzionali e del principio di continuità territoriale.

4. Con il Piano nazionale di cui all'articolo 38 sono determinati, previa intesa in Conferenza unificata e nei limiti delle risorse autorizzate ai sensi degli articoli 42 e 43, gli indicatori, i tempi massimi, gli standard qualitativi e quantitativi, il riparto dei fabbisogni e le modalità di trasferimento delle risorse necessarie all'erogazione delle prestazioni di cui al comma 2. Il Piano non può ridurre il contenuto minimo stabilito dalla presente legge né introdurre limitazioni della libertà personale.

5. L'efficacia di nuovi compiti o prestazioni ulteriori a carico delle regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale è subordinata alla contestuale attribuzione delle risorse necessarie, definite con legge e trasferite secondo le modalità stabilite dal Piano.

6. È vietata la costituzione di servizi paralleli di qualità inferiore o esclusivamente interni alla struttura quando la prestazione può essere erogata nel territorio.

7. Qualora non sia garantita una prestazione essenziale di cui al comma 2, il Governo esercita, previa diffida e nel rispetto del principio di leale collaborazione, i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione e dall'articolo 8

della legge 5 giugno 2003, n. 131, limitatamente alle misure necessarie e nei limiti delle risorse autorizzate.

Art. 11 (Nucleo statale dell'esecuzione, équipe territoriale e formazione)

1. Ogni Transition House dispone di un nucleo statale dell'esecuzione penale, alle dipendenze del Ministero della giustizia, composto almeno dal direttore, da personale giuridico-pedagogico, da personale amministrativo e da operatori dell'UEPE. Il nucleo esercita le funzioni non delegabili connesse all'esecuzione della pena e ai rapporti con l'autorità giudiziaria.

2. Il nucleo opera con un'équipe territoriale integrata, composta da professionisti del Servizio sanitario nazionale, dei servizi sociali, dei servizi per il lavoro, delle istituzioni formative e, ove necessario, da educatori, psicologi e mediatori linguistico-culturali. Ciascun operatore conserva il rapporto di dipendenza e la responsabilità professionale dell'amministrazione o dell'ente di appartenenza.

3. Il rapporto numerico tra personale socioeducativo stabilmente disponibile e persone ospiti, i tempi di presenza e il servizio pubblico di reperibilità sono definiti dal Piano nazionale e dagli standard di cui agli articoli 7 e 10.

4. Il personale riceve formazione iniziale e continua su diritti umani, gestione non violenta dei conflitti, salute mentale, dipendenze, trauma, differenze di genere, mediazione culturale, giustizia riparativa e lavoro di rete.

5. Restano fermi i compiti istituzionali del Corpo di polizia penitenziaria ai sensi della legge n. 395 del 1990 e della normativa vigente. Il modello abitativo non prevede sorveglianza interna carceraria ordinaria; il Corpo esercita i compiti di sicurezza, controllo delle prescrizioni, trasferimento ed emergenza legalmente attribuiti, secondo protocolli che non derogano alla legge. È vietato attribuire poteri coercitivi o disciplinari a privati o ricorrere a vigilanza privata armata.

TITOLO III – ACCESSO AUTOMATICO, ASSEGNAZIONE E GARANZIE

Art. 12 (Ambito di applicazione e natura penale dell'esecuzione)

1. Le pene detentive inflitte per fattispecie di reato per le quali è prevista una pena edittale massima non superiore a cinque anni sono eseguite presso una Transition House, al di fuori dell'istituto penitenziario, secondo la decorrenza di cui all'articolo 39. Non costituiscono autonomo presupposto la durata della pena inflitta o il residuo da espiare.

2. Ai fini del comma 1 si considera la fattispecie risultante dalla condanna definitiva, inclusa l'eventuale forma tentata e le circostanze per le quali la legge stabilisce una pena

di specie diversa o una cornice edittale autonoma, nonché le circostanze a effetto speciale riconosciute in sentenza. Non si tiene conto delle riduzioni processuali, della recidiva, delle circostanze comuni o del giudizio di bilanciamento. Il giudice indica la cornice edittale applicata ai fini della presente disposizione.

3. In caso di concorso di reati, continuazione o cumulo di condanne, il requisito è verificato per ciascun reato. Se tutti i reati rientrano nel comma 1, l'intera pena è eseguita nella Transition House anche se il cumulo supera cinque anni. Nei cumuli misti il giudice dell'esecuzione individua, nel contraddittorio, le quote relative ai diversi reati e la pena già espiata; la quota riferibile a reati estranei alla presente legge conserva il regime applicabile. Esaurita tale quota, la parte residua riferibile ai soli reati ammessi è eseguita nella Transition House. È escluso il doppio computo dei periodi espiati.

4. Il giudice, quando pronuncia condanna a pena detentiva per i reati di cui al comma 1, ne dispone l'esecuzione presso una Transition House e non in carcere, ferme la sospensione condizionale, le pene sostitutive e le altre disposizioni più favorevoli applicabili. La disposizione diviene esecutiva con l'irrevocabilità della condanna. Per i titoli già irrevocabili e per le questioni sopravvenute provvede il giudice dell'esecuzione ai sensi degli articoli 665 e 666 del codice di procedura penale.

5. La permanenza nella Transition House mantiene a tutti gli effetti natura di sanzione penale: costituisce pena e forma di punizione, eseguita fuori dall'istituto penitenziario mediante gli obblighi, le prescrizioni e i controlli previsti dalla presente legge. Non è un beneficio premiale e non richiede istanza o valutazione di meritevolezza. La Transition House è il luogo di esecuzione della pena: non è previsto il ritorno in carcere per la medesima pena, neppure per violazioni delle prescrizioni.

6. Restano ferme tutte le misure alternative alla detenzione, i benefici penitenziari e le altre forme di esecuzione non carceraria previste dall'ordinamento, secondo i rispettivi presupposti, condizioni e procedimenti. La modalità più favorevole applicata prevale senza duplicazione delle restrizioni.

Art. 13 (Verifica dei titoli e tutela della sicurezza)

1. L'assegnazione è esclusa per le quote di pena relative a reati che non soddisfano il requisito dell'articolo 12. Restano ferme la disciplina della custodia cautelare e l'esecuzione di autonomi titoli restrittivi per fatti diversi.

2. Le condizioni e le preclusioni dell'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975 restano applicabili ai benefici e alle misure cui si riferiscono; non sono estese, per il solo richiamo al titolo di reato, all'esecuzione nella Transition House prevista dalla presente legge. Il regime di cui all'articolo 41-bis della medesima legge resta regolato dalla disciplina vigente per i titoli estranei all'ambito dell'articolo 12; la presente legge non ne determina la cessazione quando tali titoli continuano a essere eseguiti.

3. Le esigenze specifiche e attuali di sicurezza connesse all’esecuzione nella Transition House sono affrontate mediante prescrizioni proporzionate, protezione delle vittime, sostegno e trasferimento presso altra struttura conforme agli standard, secondo gli articoli 17 e 18. Non consentono una deroga generale all’esecuzione non carceraria stabilita dall’articolo 12.

4. La mancanza di domicilio, la disoccupazione, la povertà, la dipendenza, il disagio psichico, la cittadinanza straniera o l’assenza di legami familiari non costituiscono ragioni di esclusione. Le necessità sanitarie sono trattate dai servizi competenti secondo legge.

Art. 14 (Procedura per le persone condannate in stato di libertà)

1. Quando il titolo rientra nell’articolo 12, il pubblico ministero procede secondo la procedura speciale dell’articolo 46, preservando il procedimento previsto dall’articolo 656 del codice di procedura penale per le misure alternative.

2. L’UEPE verifica prioritariamente le condizioni per una misura più favorevole e avvia il progetto individuale. L’unità statale individua la struttura senza richiedere un’istanza per l’accesso alla Transition House, ferme le domande e le valutazioni giudiziali richieste per gli altri istituti.

3. Non è disposto un ingresso preliminare in carcere. La sospensione dell’ordine per il tempo necessario all’assegnazione non costituisce espiazione della pena, salvo il periodo già trascorso in uno stato restrittivo computabile secondo legge. Restano fermi gli autonomi titoli cautelari o esecutivi.

Art. 15 (Programmazione e trasferimento delle persone detenute)

1. Nei novanta giorni precedenti la decorrenza dell’articolo 39, il DAP trasmette al pubblico ministero competente, all’UEPE e all’unità statale i titoli delle persone già detenute che possono rientrare nell’articolo 12, per la verifica giudiziale e la preparazione della destinazione. Nei cumuli misti l’istruttoria è avviata almeno novanta giorni prima dell’esaurimento della quota estranea alla riforma, se la data è conoscibile.

2. Il giudice dell’esecuzione verifica i presupposti e dispone l’esecuzione nella Transition House dalla data in cui essi sono operativi. Il pubblico ministero ne cura l’attuazione senza ritardo. Non occorre attendere che il residuo scenda sotto cinque anni.

3. L’interessato è informato del progetto, dei diritti, delle prescrizioni e dei rimedi e può indicare esigenze territoriali, sanitarie, familiari o di protezione. In mancanza di un posto si applica immediatamente l’articolo 16.

Art. 16 (Assegnazione territoriale e indisponibilità temporanea)

1. L’unità statale presso il DGMC individua la struttura secondo criteri territoriali e trasparenti, in attuazione del provvedimento del giudice. Non decide i presupposti della pena né introduce esclusioni.

2. In caso di indisponibilità l’amministrazione reperisce una Transition House vicina o un alloggio pubblico transitorio conforme agli standard e alla direzione statale. Quando ricorrono i relativi presupposti, l’autorità giudiziaria applica una soluzione domiciliare o di comunità più favorevole.

3. La mancanza di posti non consente l’ingresso o la permanenza in carcere per la quota di pena da eseguire nella Transition House. Per la persona libera l’ordine resta sospeso fino all’individuazione della destinazione, con aggiornamenti al giudice almeno ogni quindici giorni. Per la persona già detenuta il giudice dispone, dalla decorrenza del diritto, l’esecuzione in un alloggio pubblico transitorio di cui al comma 2, da rendere disponibile a cura del Ministero della giustizia.

4. L’interessato e il difensore possono investire il giudice dell’esecuzione di ogni ritardo nell’attuazione del titolo; restano i rimedi di sorveglianza per le condizioni dell’esecuzione. I relativi fabbisogni, inclusa la capacità transitoria, sono quantificati e finanziati prima della decorrenza ai sensi degli articoli 39, 42 e 43.

Art. 17 (Prescrizioni di sicurezza e tutela giurisdizionale)

1. Sulle prescrizioni straordinarie e sui trasferimenti per esigenze specifiche di sicurezza decide il magistrato di sorveglianza, sentiti pubblico ministero, interessato e difensore, con il procedimento degli articoli 666 e 678 c.p.p., in quanto compatibile, entro quindici giorni. Il provvedimento indica fatti, necessità, proporzionalità e durata delle prescrizioni.

2. In assoluta urgenza il magistrato può disporre prescrizioni provvisorie o il trasferimento in un’altra Transition House per non oltre quindici giorni; entro tale termine decide nel contraddittorio. Non può disporre il carcere in sostituzione della modalità esecutiva per una generica incompatibilità con la struttura.

3. Le prescrizioni straordinarie sono limitate al tempo necessario, per non oltre tre mesi, e riesaminate almeno ogni trenta giorni; possono essere rinnovate con nuova motivazione e cessano al venir meno delle ragioni.

4. Interessato, difensore e pubblico ministero possono proporre reclamo al tribunale di sorveglianza entro dieci giorni dalla comunicazione o notificazione. Il tribunale decide entro venti giorni; il reclamo non sospende il provvedimento salvo diversa decisione del presidente. È ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge.

5. Le questioni relative alla sussistenza dei requisiti dell'articolo 12 e ai cumuli appartengono al giudice dell'esecuzione. Le misure cautelari e gli autonomi titoli restrittivi restano regolati dalle rispettive disposizioni.

Art. 18 (Prescrizioni e risposta alle violazioni)

1. Le prescrizioni sono comprensibili, individualizzate e connesse alla sicurezza, all'esecuzione della pena e al progetto. La loro violazione è accertata nel contraddittorio e comporta risposte proporzionate.

2. Le risposte comprendono colloquio e revisione del progetto, mediazione, sostegno intensificato, prescrizioni aggiuntive nei limiti di legge e trasferimento ad altra Transition House. Le limitazioni della libertà e le misure urgenti sono riservate al giudice secondo l'articolo 17.

3. L'assegnazione alla specifica struttura può essere modificata mediante trasferimento ad altra Transition House. Le violazioni non comportano revoca della modalità esecutiva né ritorno in carcere: la pena continua a essere eseguita nella Transition House. Le conseguenze di un nuovo reato o di un distinto titolo restrittivo sono decise nel relativo procedimento e non costituiscono revoca o conversione della pena qui disciplinata.

4. I fatti che costituiscono reato sono segnalati all'autorità giudiziaria. Restano ferme le norme penali e cautelari applicabili e la riserva di legge: il regolamento interno non introduce reati, sanzioni penali o nuovi poteri coercitivi.

5. Perdita del lavoro, povertà, mancato raggiungimento di obiettivi sociali, crisi sanitarie e ricadute nella dipendenza richiedono rivalutazione del progetto e interventi competenti; non producono automaticamente una sanzione. Sono vietati isolamento disciplinare e sanzioni collettive.

TITOLO IV – COORDINAMENTO CON LE MISURE ALTERNATIVE, LE PENE SOSTITUTIVE E GLI ALTRI ISTITUTI VIGENTI

Art. 19 (Clausola generale di coordinamento)

1. Restano ferme, nei rispettivi presupposti, le disposizioni concernenti: a) l'affidamento in prova al servizio sociale di cui all'articolo 47 della legge n. 354 del 1975; b) le forme di detenzione domiciliare di cui agli articoli 47-ter, 47-quater e 47-quinquies della medesima legge e l'esecuzione presso il domicilio di cui alla legge 26 novembre 2010, n. 199; c) la semilibertà, il lavoro all'esterno, i permessi e la liberazione anticipata previsti dall'ordinamento penitenziario; d) la sospensione dell'esecuzione e l'affidamento terapeutico di cui agli articoli 90 e 94 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309; e) la detenzione

domiciliare in casi particolari e la definizione anticipata del processo di cui agli articoli 94-ter e 94-quater del medesimo d.P.R., come introdotti dalla legge 5 agosto 2026, n. 140; f) le pene sostitutive disciplinate dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, come modificata dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150; g) la sospensione del procedimento con messa alla prova e i lavori di pubblica utilità previsti dal codice penale, dal codice di procedura penale e dalle leggi speciali; h) la liberazione condizionale di cui all'articolo 176 del codice penale e l'espulsione a titolo di misura alternativa di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

2. Le autorità competenti verificano d'ufficio, in ogni fase, l'applicabilità di una misura meno restrittiva della permanenza nella Transition House e motivano l'eventuale mancata applicazione.

3. La Transition House non può essere indicata come condizione necessaria quando la legge consente l'esecuzione presso il domicilio, in affidamento o in libertà.

Art. 20 (Affidamento in prova al servizio sociale)

1. L'affidamento in prova al servizio sociale conserva piena autonomia e priorità rispetto all'assegnazione alla Transition House. 2. La Transition House può costituire domicilio temporaneo dell'affidato quando questi ne faccia richiesta o quando manchi una soluzione abitativa idonea. La permanenza è riesaminata almeno ogni novanta giorni ed è ridotta o cessata non appena sia disponibile una soluzione autonoma. 3. L'ospitalità non comporta l'applicazione delle regole proprie della pena eseguita nella Transition House, ma soltanto delle prescrizioni stabilite per l'affidamento e delle ordinarie regole abitative della struttura.

Art. 21 (Detenzione domiciliare ed esecuzione presso il domicilio)

1. Nelle ipotesi di detenzione domiciliare ordinaria, sanitaria, speciale o presso il domicilio ai sensi della legge n. 199 del 2010, è privilegiata l'abitazione della persona o altro domicilio liberamente indicato e ritenuto idoneo. 2. La Transition House può essere dichiarata domicilio idoneo soltanto quando non esistano alternative adeguate, con il consenso dell'interessato ove la legge lo richieda, e senza introdurre limitazioni ulteriori rispetto al provvedimento giudiziario. 3. Per genitori di figli minori, persone con gravi condizioni di salute, persone anziane e persone con disabilità, la soluzione è definita in funzione della cura, dell'accessibilità e delle relazioni familiari, evitando collocamenti standardizzati. 4. Le attività esterne autorizzate dal giudice o necessarie alla salute, al lavoro, alla formazione e alla cura familiare non possono essere limitate dal regolamento della struttura.

Art. 22 (Semilibertà, lavoro all'esterno e permessi)

1. Per le persone ammesse alla semilibertà e rientranti nell'articolo 12, il giudice competente adegua il provvedimento alla modalità esecutiva della Transition House,

preservando gli spazi di libertà già riconosciuti. Fuori da tale ambito restano fermi i presupposti e le modalità della semilibertà previsti dall'ordinamento. 2. L'assegnazione non riduce la durata delle attività esterne, non modifica i permessi già concessi e non comporta una nuova valutazione di meritevolezza. 3. Per le persone ammesse al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 354 del 1975, l'esecuzione presso una Transition House è disposta quando il titolo rientra nell'articolo 12, indipendentemente dalla soglia del residuo, con piena continuità delle attività autorizzate.

Art. 23 (Misure per persone tossicodipendenti o alcoldipendenti)

1. Le misure degli articoli 90, 94, 94-ter e 94-quater del d.P.R. n. 309 del 1990, questi ultimi introdotti dalla legge 5 agosto 2026, n. 140, conservano autonomia e applicabilità secondo i propri requisiti, condizioni e procedimenti. Quando applicate, prevalgono sulla permanenza nella Transition House senza duplicazione delle restrizioni. 2. La Transition House non può sostituire una struttura sanitaria o terapeutico-riabilitativa residenziale indicata dal servizio pubblico per le dipendenze. Può costituire: a) domicilio idoneo per un programma semiresidenziale; b) luogo di transizione successivo alla fase terapeutica residenziale; c) supporto abitativo per l'affidamento terapeutico o per la prosecuzione del reinserimento; purché la soluzione sia inserita nel programma sanitario e non produca maggiori restrizioni. 3. La diagnosi, la definizione del programma, la valutazione clinica e la continuità della cura spettano ai servizi pubblici per le dipendenze e al Servizio sanitario nazionale. Le strutture private accreditate operano sotto responsabilità clinica pubblica e non esercitano poteri custodiali o disciplinari. 4. Le segnalazioni dei responsabili terapeutici e le decisioni sull'esito del programma restano disciplinate dalle norme proprie della misura applicata, inclusi i casi di revoca previsti dall'articolo 94-ter del d.P.R. n. 309 del 1990. La Transition House non modifica tali condizioni. L'eventuale pena detentiva successivamente da eseguire è sottoposta alla verifica dell'articolo 12. 5. Entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente legge, i Ministeri della giustizia e della salute adottano indirizzi per il coordinamento della rete con i servizi per le dipendenze, senza modificare le competenze, le linee guida e le procedure stabilite dalla legge n. 140 del 2026.

Art. 24 (Pene sostitutive delle pene detentive brevi)

1. La semilibertà sostitutiva, la detenzione domiciliare sostitutiva, il lavoro di pubblica utilità sostitutivo e la pena pecuniaria restano disciplinati dalla legge n. 689 del 1981. 2. La Transition House può offrire supporto abitativo o organizzativo per la semilibertà o la detenzione domiciliare sostitutiva, ma non può trasformare il lavoro di pubblica utilità o la pena pecuniaria in un obbligo residenziale. 3. Il giudice della cognizione e l'UEPE valutano prioritariamente la pena sostitutiva quando essa evita l'ingresso nel circuito detentivo ed è idonea alla prevenzione e al reinserimento.

Art. 25 (Messa alla prova e lavori di pubblica utilità)

1. La sospensione del procedimento con messa alla prova e i lavori di pubblica utilità applicati prima della condanna definitiva non costituiscono esecuzione della pena presso una Transition House. 2. La persona può usufruire volontariamente di servizi, orientamento o accoglienza sociale presso la rete territoriale, senza assoggettamento alle restrizioni previste per gli ospiti condannati. 3. Il mancato utilizzo dell'accoglienza non può incidere negativamente sulla valutazione del programma di messa alla prova.

Art. 26 (Liberazione anticipata, liberazione condizionale ed espulsione)

1. Il periodo eseguito presso la Transition House è considerato a tutti gli effetti pena detentiva espiata ai fini della liberazione anticipata e degli altri benefici previsti dalla legge. 2. La permanenza nella struttura non può ritardare l'applicazione della liberazione condizionale, la cessazione della pena, l'espulsione quale misura alternativa o ogni altro provvedimento che comporti minore restrizione. 3. Prima della liberazione o dell'allontanamento dal territorio dello Stato sono assicurate informazione, tutela sanitaria, documentazione e collegamento con i servizi competenti, nel rispetto della disciplina vigente.

TITOLO V – CONTENUTO DELL'ESECUZIONE, DIRITTI E REINSERIMENTO

Art. 27 (Progetto individuale di esecuzione e reinserimento)

1. Entro quindici giorni dall'ingresso è predisposto, con la partecipazione effettiva della persona, il progetto individuale. 2. Il progetto indica obiettivi concreti, prestazioni dovute dalle amministrazioni, tempi, responsabilità e modalità di verifica in materia di: a) salute fisica e mentale e, ove necessario, dipendenze; b) istruzione, formazione e lavoro; c) relazioni familiari e affettive; d) documenti, residenza, accesso digitale e posizione amministrativa; e) reddito, gestione economica e debiti; f) abitazione e continuità dopo la pena; g) eventuale giustizia riparativa, esclusivamente su base volontaria. 3. Il progetto è aggiornato almeno ogni tre mesi e ogni volta che mutano le condizioni. Il mancato raggiungimento di un obiettivo non costituisce violazione se non dipende da una condotta volontaria contraria a una prescrizione legittima.

Art. 28 (Tavolo operativo individuale per il reinserimento)

1. Per ogni persona è convocato entro trenta giorni un Tavolo operativo individuale coordinato dall'UEPE, cui partecipano i servizi sociali del comune, l'azienda sanitaria, il centro per l'impiego, i servizi formativi e abitativi e, con il consenso dell'interessato, i soggetti della rete familiare e del Terzo settore utili al progetto. 2. Il Tavolo definisce e verbalizza gli impegni che ciascuna amministrazione assume nell'ambito delle proprie competenze, delle risorse assegnate e degli accordi vigenti; individua opportunità

territoriali e tempi di attuazione. Non può attribuire unilateralmente funzioni a un'amministrazione diversa né trasferire alla persona l'onere di procurarsi prestazioni spettanti ai servizi pubblici. 3. L'eventuale mancata attuazione di un impegno è comunicata al direttore della Transition House e all'amministrazione competente. Quando incide su un livello essenziale di cui all'articolo 10, si applicano le procedure di garanzia e sostituzione ivi previste. 4. Le decisioni sono redatte in forma accessibile e comunicate all'interessato. I dati sanitari sono condivisi soltanto nei limiti necessari e con le garanzie previste dalla legge.

Art. 29 (Libertà di movimento e prevalenza delle attività esterne)

1. La giornata ordinaria della persona ospite si svolge prevalentemente all'esterno della Transition House per lavoro, formazione, cura, attività culturali, sportive, familiari e di utilità sociale. 2. Salvo impedimenti sanitari, esigenze di protezione o fase iniziale motivata non superiore a trenta giorni, il progetto assicura almeno trenta ore settimanali complessive di attività esterne o di partecipazione a servizi territoriali. 3. Gli orari e gli spostamenti ordinari previsti dal progetto sono autorizzati in via amministrativa dall'équipe pubblica e non richiedono singoli provvedimenti giudiziari. Le limitazioni straordinarie sono motivate e riesaminate almeno ogni quindici giorni. 4. È garantita la mobilità mediante titoli di viaggio, trasporto pubblico e strumenti digitali. L'eventuale controllo elettronico è disposto soltanto dall'autorità giudiziaria nei casi previsti dalla legge e non costituisce requisito generale.

Art. 30 (Lavoro, istruzione e formazione)

1. Il lavoro è svolto nel mercato ordinario, nelle amministrazioni pubbliche, nelle imprese sociali o in progetti qualificati, con applicazione dei contratti collettivi, della tutela previdenziale, assicurativa e della sicurezza sul lavoro. 2. È vietato utilizzare il lavoro come premio o sanzione e imporre attività produttive non retribuite. Restano ferme le discipline del lavoro di pubblica utilità e delle attività volontarie liberamente accettate. 3. Le persone prive di qualifiche accedono prioritariamente a istruzione, alfabetizzazione linguistica, formazione professionale e certificazione delle competenze. Gli orari della casa sono adattati agli impegni di lavoro e studio. 4. Una quota della retribuzione può essere destinata, secondo la legge e con garanzia di una disponibilità personale adeguata, al risarcimento, al mantenimento familiare e alla costruzione di un fondo per l'autonomia.

Art. 31 (Salute, salute mentale e dipendenze)

1. Le persone ospiti accedono al Servizio sanitario nazionale alle medesime condizioni della popolazione generale. La presa in carico sanitaria è indipendente dalla direzione della casa. 2. Il consenso informato, il segreto professionale e la riservatezza sono garantiti. Le informazioni cliniche non possono essere utilizzate per finalità disciplinari, salvo la comunicazione strettamente necessaria a prevenire un pericolo grave e imminente. 3. In presenza di crisi psichica o ricaduta nella dipendenza sono attivati

interventi sanitari e di sostegno. Il trasferimento in carcere non costituisce risposta terapeutica.

Art. 32 (Ascolto, partecipazione e sostegno tra pari)

1. Ogni persona ha diritto a un colloquio individuale periodico, almeno quindicinale, con il referente del progetto e può richiedere in ogni momento un incontro motivato. 2. In ciascuna casa si svolge almeno una volta al mese un'assemblea degli ospiti e degli operatori, priva di funzioni disciplinari, per discutere organizzazione, attività e convivenza. 3. Sono promossi programmi di sostegno tra pari, tutoraggio e partecipazione di persone che abbiano concluso positivamente percorsi di esecuzione esterna. 4. L'ascolto psicologico è volontario, salvo trattamenti sanitari disposti secondo legge, e non può essere utilizzato come strumento di controllo o valutazione morale.

Art. 33 (Relazioni familiari, affettive e comunicazioni)

1. Sono garantiti incontri frequenti in ambienti non custodiali, permessi e uscite coerenti con il titolo esecutivo, comunicazioni telefoniche e videochiamate, nonché accesso alla rete internet per lavoro, studio, servizi e relazioni. 2. Le relazioni con figli minori e persone fragili sono sostenute dai servizi competenti. Le visite non sono subordinate a premi disciplinari. 3. Le comunicazioni con il difensore, il Garante e le autorità di controllo sono riservate e non soggette ad autorizzazione del gestore.

Art. 34 (Autonomia abitativa, documenti e inclusione economica)

1. Entro sei mesi dall'ingresso, o immediatamente quando la pena residua è inferiore, è definito un piano per l'uscita comprendente soluzione abitativa, residenza, documenti, accesso alle prestazioni, conto di pagamento, gestione dei debiti e continuità sanitaria.

2. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, degli accordi conclusi ai sensi della presente legge e delle risorse ad essi trasferite, promuovono programmi abitativi temporanei e di accompagnamento per le persone in uscita, evitando concentrazioni segreganti.

3. Nessuna persona è dimessa senza documenti essenziali, continuità terapeutica e un contatto effettivo con il servizio territoriale competente, salvo rifiuto libero e informato.

Art. 35 (Giustizia riparativa e tutela delle vittime)

1. L'accesso ai programmi di giustizia riparativa è volontario, informato e revocabile in ogni momento, nel rispetto del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, e delle garanzie delle vittime. 2. La mancata partecipazione, l'interruzione o l'esito non favorevole del programma non producono conseguenze negative sulla permanenza nella Transition House o sulle misure applicabili. 3. Le vittime ricevono informazione, protezione e sostegno da servizi autonomi rispetto all'équipe che segue la persona condannata. È esclusa ogni pressione al contatto o alla riconciliazione.

Art. 36 (Diritti, reclami e controlli indipendenti)

1. Le persone ospiti possono presentare reclami al magistrato di sorveglianza, al Garante nazionale e ai garanti territoriali, accedere al difensore e ricevere assistenza linguistica e legale. 2. Il Garante nazionale, i garanti territoriali e gli organismi autorizzati possono accedere senza preavviso alle strutture, parlare riservatamente con gli ospiti e acquisire documenti, nel rispetto della protezione dei dati. 3. Ogni casa pubblica annualmente regolamento, finanziamenti, soggetti convenzionati, dati aggregati su restrizioni, trasferimenti, modifiche delle prescrizioni, reclami, attività esterne e risultati.

Art. 37 (Divieti espressi)

1. Nelle Transition House sono vietati: a) l’affidamento a privati della custodia, della disciplina o delle decisioni sulla libertà; b) la vigilanza privata armata e l’uso ordinario di personale con funzioni coercitive; c) l’isolamento, la chiusura punitiva in camera e le sanzioni collettive; d) perquisizioni degradanti o non necessarie e controlli indiscriminati; e) la videosorveglianza nelle camere, nei bagni, negli spazi sanitari e nei locali destinati ai colloqui riservati; f) la permanenza obbligatoria nella struttura per periodi non previsti dal progetto o dal provvedimento; g) la remunerazione dei gestori esclusivamente per posto occupato o la previsione di minimi garantiti di occupazione; h) l’uso di programmi terapeutici, psicologici, religiosi o riparativi come strumenti coercitivi; i) ogni discriminazione fondata su origine, cittadinanza, genere, orientamento, disabilità, condizione economica, fede o assenza di rete familiare. 2. Gli atti e i contratti contrari al presente articolo sono nulli; le violazioni gravi comportano sospensione dell’accreditamento, responsabilità dirigenziale e, ove previsto, risoluzione del rapporto contrattuale.

TITOLO VI – PIANO NAZIONALE, GRADUALITÀ E RICONVERSIONE

Art. 38 (Piano nazionale, livelli essenziali e quadro economico di base)

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri dell’economia e delle finanze, della salute, del lavoro e delle politiche sociali e delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata e acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, è approvato il Piano nazionale decennale per la transizione dell’esecuzione penale. Il Piano dà attuazione alla legge nei limiti delle autorizzazioni di spesa e delle coperture legislativamente disposte ai sensi degli articoli 42 e 43; non può istituire nuovi oneri o obblighi territoriali privi di integrale finanziamento.

2. Il Piano definisce: a) il fabbisogno territoriale e il calendario delle aperture; b) gli standard uniformi strutturali e organizzativi di cui all’articolo 7; c) gli indicatori, i tempi, gli standard qualitativi e quantitativi e i fabbisogni dei livelli essenziali di cui all’articolo 10, comma 2; d) gli immobili pubblici e i beni confiscati utilizzabili; e) il rafforzamento di UEPE, servizi sociali, sanità, lavoro, formazione e abitazione, con la quantificazione e il trasferimento delle relative risorse; f) la riduzione, l’accorpamento e la riconversione delle case circondariali; g) i programmi di formazione, mobilità e riallocazione del personale; h) le risorse annuali, gli indicatori e le procedure di verifica; i) le misure specifiche per donne, giovani adulti, persone straniere, persone con disabilità e genitori; l) il programma finanziario decennale di cui all’articolo 43; m) il costo pieno e il costo variabile di ciascun istituto, distinti per personale, utenze, manutenzioni, locazioni, vitto, trasporti, contratti e investimenti; n) il piano annuale delle chiusure e degli accorpamenti, con indicazione delle unità organizzative soppresse, dei servizi unificati e delle economie strutturali attese; o) il fabbisogno del personale, distinto per profilo, sede e anno, prima e dopo ogni intervento di riconversione; p) gli schemi nazionali degli accordi tra amministrazioni, con la precisa ripartizione delle funzioni, delle responsabilità e degli oneri.

3. Il Piano è aggiornato ogni due anni con la medesima procedura, sulla base della valutazione indipendente di cui all’articolo 45 e della certificazione finanziaria di cui agli articoli 43 e 44.

4. Il quadro economico assume come base iniziale gli stanziamenti autorizzati per il 2026 nei programmi relativi all’amministrazione penitenziaria e alla giustizia minorile e di comunità ed è aggiornato annualmente in relazione agli stanziamenti definitivi, agli impegni e ai pagamenti.

5. Il Piano reca l’elenco degli interventi di edilizia penitenziaria ordinaria non ancora giuridicamente impegnati che possono essere evitati o ridimensionati in conseguenza della presente legge, senza pregiudizio per alta sicurezza, custodia cautelare residua e sostituzione di strutture inumane o non recuperabili.

6. Gli obblighi posti a carico delle regioni e degli enti locali acquistano efficacia contestualmente al trasferimento delle risorse necessarie. Il Piano non può modificare i casi e i modi di limitazione della libertà personale, che restano disciplinati esclusivamente dalla legge.

Art. 39 (Avvio nazionale e fasi organizzative)

1. L’assegnazione di diritto prevista dall’articolo 12 è operativa su tutto il territorio nazionale dalla data stabilita dalla legge di bilancio o da altro provvedimento legislativo di copertura che autorizzi integralmente gli oneri necessari per l’intera platea, come ricostruita per massimo edittale, e comunque non prima del primo giorno del diciottesimo

mese successivo all’entrata in vigore della presente legge. Non si applicano soglie progressive di pena inflitta o residua.

2. Prima della data di cui al comma 1 sono predisposte e finanziate la rete, il personale, i servizi e le soluzioni abitative pubbliche transitorie necessari. Almeno novanta giorni prima di tale data, il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, trasmette alle Camere una relazione sulla capacità disponibile, sulla platea ricostruita per massimo edittale e sulla copertura annuale e pluriennale degli oneri.

3. Le successive verifiche al trentaseiesimo, settantaduesimo e centoventesimo mese riguardano consolidamento della rete e riconversione degli istituti. Non modificano i requisiti di accesso. Gli scostamenti richiedono un piano correttivo e, ove necessario, un intervento legislativo di copertura; non consentono di eseguire in carcere la pena che l’articolo 12 destina alla Transition House.

4. Il differimento delle sole aperture ulteriori è ammesso esclusivamente se resta assicurata una capacità conforme, ordinaria o transitoria, sufficiente per tutte le assegnazioni dovute. La mancata adozione di atti amministrativi non pregiudica le assegnazioni né consente l’esecuzione in carcere della pena che l’articolo 12 destina alla Transition House. Il finanziamento iniziale e annuale è definito con legge secondo gli strumenti dell’articolo 17 della legge n. 196 del 2009; gli atti amministrativi non sostituiscono la copertura legislativa.

Art. 40 (Graduale superamento, accorpamento e riconversione delle case circondariali)

1. Dalla decorrenza dell’articolo 39 le pene rientranti nell’articolo 12 sono eseguite fuori dagli istituti penitenziari. La riduzione delle presenze orienta la riconversione delle case circondariali secondo il fabbisogno residuo, senza incidere sugli autonomi titoli estranei alla riforma. 2. Il Piano individua gli istituti da chiudere, accorpare, ridimensionare o riconvertire sulla base del costo pieno per posto effettivamente disponibile, dell’adeguatezza strutturale, della prossimità ad altri istituti, delle funzioni specialistiche, degli investimenti necessari e dell’impatto territoriale. 3. Sono prioritariamente unificati, quando compatibile con la sicurezza e la continuità dei servizi, direzioni, ragionerie, acquisti, magazzini, autorimesse, manutenzioni, formazione, traduzioni e servizi amministrativi di istituti territorialmente prossimi. 4. La custodia cautelare è oggetto di un separato programma di riduzione mediante piena applicazione delle misure non carcerarie previste dal codice. Per i casi residui sono predisposte unità pubbliche specializzate, distinte dalle Transition House e organizzate nel rispetto della presunzione di non colpevolezza. 5. È vietata la costruzione di nuova capienza penitenziaria ordinaria destinata a sostituire i posti liberati dalla presente legge, salvo esigenze documentate relative ad alta sicurezza, custodia cautelare residua o sostituzione di strutture inumane non altrimenti gestibili. 6. Le economie derivanti da una chiusura o da un accorpamento

sono computabili come permanenti soltanto dalla cessazione effettiva dell'unità organizzativa autonoma o del servizio duplicato e sono determinate al netto dei costi di riconversione, mobilità e messa in sicurezza. 7. Le destinazioni pubbliche prioritarie degli immobili liberati sono l'abitazione sociale, la formazione, la cultura, i servizi sanitari e sociali, gli spazi universitari e comunitari. Il relativo programma patrimoniale è pubblicato annualmente.

Art. 41 (Personale, fabbisogni e riduzione eventuale nel rispetto dell'ordinamento)

1. La riduzione della popolazione detenuta conseguente alla presente legge può consentire, in prospettiva, una progressiva riduzione dell'organico del Corpo di polizia penitenziaria, esclusivamente ove compatibile con i fabbisogni effettivi e con il quadro normativo vigente. Non sono disposti riduzioni automatiche, contingenti numerici obbligatori, licenziamenti o collocamenti obbligatori in disponibilità.

2. Restano ferme la legge 15 dicembre 1990, n. 395, il decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443, il decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, e successive modificazioni, nonché le disposizioni speciali su stato giuridico, reclutamento, carriere, mobilità e relazioni sindacali. Sono salvaguardati i diritti maturati e il trattamento giuridico ed economico spettante.

3. Il Ministero della giustizia verifica annualmente il fabbisogno nazionale per ruolo, qualifica, sede e funzione, distinguendo dotazione organica, ripartizione territoriale e personale effettivamente disponibile. La verifica considera scoperture, turni, riposi, formazione, sicurezza e trattamento, traduzioni e piantonamenti, istituti residui, giustizia minorile, esecuzione esterna, nuclei investigativi e ulteriori attribuzioni vigenti, incluse quelle dell'articolo 15 del decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2026, n. 54.

4. Il personale liberato dalle riconversioni è prioritariamente riallocato a copertura dei fabbisogni, nel rispetto delle competenze dei ruoli, delle procedure di mobilità, delle relazioni sindacali e della formazione necessaria. L'impiego presso Transition House o UEPE riguarda i compiti istituzionali del Corpo e non trasforma gli appartenenti in personale sanitario, sociale o educativo. Per i profili civili valgono i rispettivi ordinamenti.

5. L'eventuale mancata sostituzione delle cessazioni naturali è valutata soltanto dopo una diminuzione effettiva del fabbisogno, documentata per funzione e territorio, e nei limiti delle facoltà consentite dalla normativa su reclutamento e turnover. Sono fatti salvi gli obblighi di assunzione, le procedure e le autorizzazioni vigenti, salvo loro legittima modifica con gli strumenti competenti. Nessun blocco generalizzato discende dalla presente legge.

6. La modifica della dotazione nazionale è distinta dal riparto tra sedi. Se incide su dotazioni o obblighi stabiliti da disposizioni legislative, essa richiede una disposizione legislativa o altro atto espressamente abilitato dalla legge; il Piano non può disporla in via autonoma. I decreti ministeriali di riparto e i provvedimenti DAP, incluso il riparto di cui al decreto ministeriale 10 giugno 2025 e successive modificazioni, operano entro le competenze e i limiti loro attribuiti.

7. Le riduzioni eventualmente consentite non possono superare la diminuzione netta del fabbisogno verificata né pregiudicare standard di sicurezza, diritti delle persone detenute, qualità del lavoro e funzioni necessarie alla rete. Non sono ricavati risparmi dalla compressione di profili socioeducativi, sanitari e dell'esecuzione esterna necessari.

8. La riallocazione di personale in servizio non è contabilizzata come risparmio retributivo. Sono computabili soltanto economie aggiuntive, effettive e permanenti rispetto alla spesa prevista a legislazione vigente, al netto di mobilità, formazione, indennità, progressioni, sostituzioni, straordinario e costi trasferiti ad altre amministrazioni. Non sono conteggiate una seconda volta cessazioni o minori spese già incorporate nei saldi tendenziali.

9. Entro il 30 giugno il Ministero pubblica il quadro del personale per il triennio successivo, con assunzioni, cessazioni, riallocazioni, fabbisogni, atti autorizzativi e ipotesi di riduzione ancora subordinate a interventi normativi. Le economie certificate ai sensi dell'articolo 44 possono alimentare il Fondo soltanto dopo gli atti necessari e l'effettiva riduzione della spesa.

TITOLO VII – RISORSE, VALUTAZIONE, COORDINAMENTO E DISPOSIZIONI FINALI

Art. 42 (Fondo nazionale e provvedimento legislativo di finanziamento)

1. È istituito nello stato di previsione del Ministero della giustizia il Fondo nazionale per la transizione dell'esecuzione penale territoriale.

2. Le autorizzazioni di spesa necessarie per l'attuazione della presente legge e le relative coperture sono determinate con successivo provvedimento legislativo di finanziamento, sulla base di una relazione tecnica validata e dei dati amministrativi necessari. Il provvedimento indica gli importi, gli esercizi finanziari, la distinzione tra parte corrente e conto capitale e le fonti di copertura, ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

3. Fino all'adozione del provvedimento legislativo di finanziamento non possono essere assunti nuovi o maggiori impegni di spesa privi di autorizzazione legislativa e copertura.

Nessun nuovo o maggiore onere può essere posto a carico di regioni, enti locali, aziende sanitarie o altri enti pubblici senza la contestuale attribuzione delle risorse necessarie.

4. Le economie derivanti da chiusure, accorpamenti, ridimensionamenti, minori spese di gestione o cessazioni non sostituite possono confluire nel Fondo soltanto dopo essere state effettivamente conseguite, certificate ai sensi dell'articolo 44 e rese disponibili secondo la legislazione vigente. Esse non possono finanziare obbligazioni assunte anteriormente alla loro certificazione.

5. La ripartizione delle risorse del Fondo considera fabbisogni, standard, qualità, diritti ed esiti e non può essere fondata esclusivamente sul numero dei posti occupati o delle presenze.

Art. 43 (Programma finanziario, verifica e salvaguardia della copertura)

1. Il Piano nazionale è corredato da un programma finanziario decennale, aggiornato annualmente, che indica per ciascun esercizio la platea stimata, gli ingressi, le uscite, la capacità ordinaria e transitoria, il costo della rete distinto tra parte corrente e conto capitale, il costo delle funzioni statali e delle prestazioni territoriali incrementali, gli oneri sanitari, dell'UEPE, di monitoraggio, informatici e giudiziari, le economie effettivamente conseguite e gli effetti su saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto.

2. La relazione tecnica allegata ai provvedimenti legislativi di finanziamento dà conto dei dati amministrativi utilizzati, della metodologia di stima, della ricostruzione della platea per massimo edittale, della capacità necessaria e dell'assenza di doppio conteggio di economie, risorse e prestazioni. Gli oneri e le risorse sono indicati distintamente per amministrazione e territorio.

3. Il Ministro della giustizia e il Ministro dell'economia e delle finanze verificano annualmente, con il supporto della Ragioneria generale dello Stato, l'effettiva disponibilità delle risorse autorizzate e il rispetto della copertura. La verifica non può essere conseguita mediante riduzione degli standard strutturali, delle attività esterne, delle ore di ascolto, del personale socioeducativo, delle prestazioni sanitarie o delle risorse necessarie al reinserimento.

4. In caso di scostamento, il Governo presenta alle Camere le misure necessarie al riequilibrio e, ove occorra, un disegno di legge di copertura aggiuntiva. Restano ferme le assegnazioni già dovute e l'applicazione delle misure più favorevoli. Nessun saldo simulativo o cumulato sostituisce la copertura dei singoli esercizi.

Art. 44 (Certificazione delle economie, accorpamenti e pubblicità dei dati)

1. Entro il 31 marzo di ogni anno il Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria e il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità trasmettono al Ministero dell’economia e delle finanze il rendiconto delle economie conseguite nell’anno precedente. 2. Sono distintamente certificate: a) la spesa di personale evitata per posti non sostituiti ai sensi dell’articolo 41; b) le spese cessate per utenze, manutenzioni, locazioni, vitto, trasporti, acquisti e contratti; c) le spese evitate per direzioni, servizi e unità organizzative unificate; d) gli investimenti edilizi evitati o ridimensionati; e) i proventi patrimoniali e le altre entrate connesse alla riconversione degli immobili. 3. Le entrate una tantum e gli investimenti evitati possono finanziare esclusivamente spese di avvio e investimento; non sono utilizzati a copertura di spese correnti permanenti. 4. Un accorpamento produce economia certificabile soltanto quando determina l’effettiva soppressione o unificazione di unità organizzative, servizi o contratti. 5. La Ragioneria generale dello Stato verifica le quantificazioni e può richiedere rettifiche. Il rendiconto, corredato da schede per istituto e territorio, è pubblicato in formato aperto. 6. Le economie certificate sono iscritte nel Fondo di cui all’articolo 42 con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze.

Art. 45 (Monitoraggio, valutazione indipendente e clausola valutativa)

1. Presso l’Istituto nazionale di statistica è istituito, in collaborazione con il Garante nazionale, università pubbliche, Ministero della giustizia e Ministero dell’economia e delle finanze, un sistema indipendente di monitoraggio dell’esecuzione penale territoriale. 2. Sono rilevati, con metodologie pubbliche e protezione dei dati, almeno: a) recidiva a uno, tre e cinque anni; b) lavoro regolare, formazione e reddito; c) stabilità abitativa e continuità terapeutica; d) relazioni familiari e partecipazione sociale; e) restrizioni, violazioni, modifiche delle prescrizioni, reclami e accesso ai diritti; f) costi complessivi, costo medio effettivo per persona e distribuzione della spesa; g) percezione di sicurezza e impatto sulle comunità; h) differenze territoriali, di genere, cittadinanza, età e condizione sociale; i) personale riallocato, cessazioni non sostituite, assunzioni e fabbisogno residuo; l) istituti chiusi o accorpati, economie per fonte, saldo annuale e saldo cumulato. 3. I risultati sono pubblicati annualmente in formato aperto. Ogni tre anni il Parlamento valuta l’efficacia della legge e può modificare standard e fasi, nel rispetto della non regressione. 4. Il tasso di occupazione dei posti, l’assenza di segnalazioni o il numero di trasferimenti non costituiscono, isolatamente, indicatori di successo. 5. La Corte dei conti riferisce annualmente al Parlamento sulla neutralità finanziaria, sulla corretta imputazione delle economie e sull’eventuale trasferimento di oneri ad altre amministrazioni pubbliche.

Art. 46 (Procedura esecutiva speciale e coordinamento con l’articolo 656 del codice di procedura penale)

1. Dalla decorrenza di cui all’articolo 39, per le condanne che rientrano nell’articolo 12, il pubblico ministero dà esecuzione al provvedimento giudiziale presso una Transition House, senza previo ingresso in carcere, secondo la presente disposizione.

2. Restano fermi la sospensione dell’ordine di esecuzione, il termine, l’avviso e il procedimento previsti dall’articolo 656 del codice di procedura penale per la richiesta e la decisione sulle misure alternative. L’avviso informa il condannato e il difensore che, qualora non sia applicata una misura più favorevole, la pena è eseguita presso una Transition House senza necessità di istanza.

3. Quando il titolo non reca il provvedimento previsto dall’articolo 12, comma 4, o sussistono questioni relative ai requisiti o ai cumuli, il pubblico ministero trasmette gli atti al giudice dell’esecuzione, che provvede ai sensi degli articoli 665 e 666 del codice di procedura penale entro trenta giorni. In attesa della decisione, l’ordine di esecuzione carceraria relativo alla quota interessata resta sospeso.

4. La mancanza di un posto non consente l’esecuzione in carcere della quota di pena rientrante nell’articolo 12; si applicano le soluzioni previste dall’articolo 16. Restano fermi gli autonomi titoli cautelari o esecutivi, la disciplina dei cumuli misti e le norme sulle misure alternative e sui benefici.

5. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo presenta alle Camere un disegno di legge recante le modifiche testuali e di coordinamento dell’articolo 656 del codice di procedura penale strettamente necessarie a recepire la procedura prevista dal presente articolo, senza modificare il criterio di accesso di cui all’articolo 12 né le garanzie stabilite dalla presente legge.

Art. 47 (Coordinamento con l’ordinamento penitenziario)

1. Il periodo di effettiva esecuzione presso una Transition House è pena espiata a tutti gli effetti, compresi il computo della pena, la liberazione anticipata e l’accesso agli istituti dell’ordinamento penitenziario, secondo i rispettivi presupposti.

2. Alle persone assegnate si applicano, in quanto compatibili, le garanzie e i rimedi previsti dalla legge 26 luglio 1975, n. 354, ivi compresi gli articoli 35-bis e 35-ter. Le limitazioni della libertà personale derivano esclusivamente dalla legge o da un provvedimento motivato dell’autorità giudiziaria.

3. Il magistrato di sorveglianza vigila sull’esecuzione presso le Transition House, tutela i diritti e decide sulle prescrizioni, sui trasferimenti e sulle misure urgenti attribuitigli dalla presente legge. Restano al giudice dell’esecuzione le questioni sui titoli, sui requisiti di accesso e sui cumuli.

4. Gli uffici di esecuzione penale esterna svolgono le funzioni di valutazione, progettazione, accompagnamento, coordinamento territoriale e controllo attribuite dalla presente legge. Restano ferme le competenze del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e del Corpo di polizia penitenziaria secondo la normativa vigente.

5. Il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, si applica solo in quanto compatibile con la disciplina speciale delle Transition House e non può introdurre ulteriori limitazioni della libertà o modelli custodiali.

Art. 48 (Delega per il coordinamento residuale e adeguamento del regolamento di esecuzione)

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi esclusivamente per il coordinamento formale, terminologico, procedurale e sistematico delle disposizioni della presente legge e delle modifiche di coordinamento previste dagli articoli 46 e 47 con il codice penale, il codice di procedura penale, la legge 26 luglio 1975, n. 354, il d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, la legge 24 novembre 1981, n. 689, la legge 26 novembre 2010, n. 199, il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la disciplina della giustizia riparativa, della contabilità pubblica e del personale.

2. I decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) non modificare il criterio della pena edittale massima non superiore a cinque anni, l'assegnazione giudiziale di diritto, le regole sui cumuli, le garanzie e la piena applicabilità degli istituti vigenti; b) preservare la responsabilità statale dell'esecuzione penale e le competenze regionali e locali in materia sanitaria, sociale, formativa, lavorativa e abitativa; c) eliminare rinvii incompatibili, duplicazioni procedurali e antinomie, assicurando la continuità dei procedimenti; d) non introdurre nuovi o maggiori oneri privi di copertura né trasferimenti non finanziati a carico delle regioni e degli enti locali.

3. Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere per il parere delle Commissioni competenti, da rendere entro quarantacinque giorni. Decorso il termine, i decreti possono essere adottati. Qualora il termine scada nei trenta giorni antecedenti alla scadenza della delega o successivamente, quest'ultima è prorogata di novanta giorni.

4. Sugli schemi che incidono direttamente sull'organizzazione o sul finanziamento delle funzioni regionali e locali è acquisita, limitatamente a tali profili, l'intesa in sede di Conferenza unificata. Qualora l'intesa non sia raggiunta entro sessanta giorni dalla prima seduta, il Consiglio dei ministri può procedere con motivazione specifica sulle ragioni del dissenso e sulle misure adottate a tutela della leale collaborazione.

5. Entro dodici mesi, con regolamento adottato ai sensi dell’articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è adeguato il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230. Il regolamento disciplina esclusivamente gli aspetti organizzativi e procedurali compatibili con la riserva di legge e non può introdurre ulteriori limitazioni della libertà o modelli custodiali.

6. Il coordinamento tiene conto della legge 5 agosto 2026, n. 140. La delega non autorizza riduzioni delle dotazioni organiche del Corpo di polizia penitenziaria, deroghe al suo stato giuridico o modifiche delle facoltà e degli obblighi di reclutamento.

7. Agli schemi dei decreti legislativi e del regolamento è allegata una tabella di concordanza tra disposizioni vigenti, disposizioni modificate e norme di coordinamento.

Art. 49 (Entrata in vigore e disposizioni transitorie)

1. La presente legge entra in vigore il trentesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

2. Dall’entrata in vigore si applicano le disposizioni di programmazione, responsabilità pubblica e preparazione della rete. Le prestazioni territoriali che richiedono nuovi finanziamenti sono attivate con gli atti e le risorse previsti dagli articoli 10, 38, 42 e 43.

3. Gli obblighi dell’articolo 12 e le disposizioni degli articoli 46 e 47 operano dalla data nazionale dell’articolo 39 per l’intera platea edittale, comprese le condanne già irrevocabili e le pene in corso, secondo la procedura dell’articolo 15. Non si applicano soglie di pena residua.

4. Entro sei mesi il DAP trasmette al DGMC il censimento dei titoli potenzialmente interessati, con fattispecie, massimo edittale, cumuli, durata, territorio e bisogni, nel rispetto della protezione dei dati. Entro l’avvio devono essere completate le verifiche giudiziali e predisposte le destinazioni anche transitorie.

5. Restano ferme le disposizioni degli articoli 94-ter e 94-quater del d.P.R. n. 309 del 1990, introdotti dalla legge n. 140 del 2026, secondo i relativi presupposti e procedimenti.

6. Fino all’adeguamento del regolamento, il d.P.R. n. 230 del 2000 si applica soltanto in quanto compatibile, senza introdurre ulteriori restrizioni. Gli atti attuativi non possono modificare il criterio edittale né ridurre autonomamente gli organici del Corpo.

ALLEGATO 1 – ELENCO RICOGNITIVO DEI REATI CON MASSIMO EDITTALE FINO A CINQUE ANNI

Il presente elenco non costituisce parte dell'articolato, non determina l'ambito di applicazione della proposta e non sostituisce la verifica giudiziale prevista dall'articolo 12. Ciascun riferimento normativo e ciascun massimo edittale devono essere verificati sul testo vigente e in relazione alla successione delle leggi penali nel tempo.

Elenco selettivo dei principali reati del codice penale e di alcune leggi speciali. Consultazione delle fonti: 5 settembre 2026. Le denominazioni sono descrittive e abbreviate. Conta il massimo previsto dalla legge per il reato, non la pena inflitta né il residuo da espiare; il massimo di cinque anni è incluso. L'inclusione non significa esecuzione automatica nella Transition House: occorre una pena detentiva da eseguire e restano ferme sospensione condizionale, pene sostitutive, misure alternative, benefici e altre forme di esecuzione non carceraria.

1. Pubblica amministrazione e amministrazione della giustizia

- Art. 316 – Peculato mediante profitto dell'errore altrui. Massimo: 3 anni; 4 anni nella fattispecie lesiva degli interessi finanziari dell'Unione europea prevista dal secondo comma.

- Art. 316-ter – Indebita percezione di erogazioni pubbliche. Massimo: 3 anni; 4 anni nelle forme indicate dalla norma.

- Art. 328 – Rifiuto e omissione di atti d'ufficio. Massimo: 2 anni; omissione del secondo comma: 1 anno, in alternativa alla multa.

- Art. 336 – Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale. Massimo: 5 anni nella forma base; escluse le forme aggravate oltre soglia.

- Art. 337 – Resistenza a un pubblico ufficiale. Massimo: 5 anni nella forma base; la forma aggravata supera la soglia.

- Art. 340 – Interruzione di ufficio o servizio pubblico o di pubblica necessità. Massimo: 1 anno; fino a 5 anni nelle ipotesi indicate dalla norma.

- Art. 341-bis – Oltraggio a pubblico ufficiale. Massimo: 3 anni; massimo 4 anni e 6 mesi nella specifica aggravante indicata.

- Art. 348 – Esercizio abusivo di una professione. Massimo: 3 anni; 5 anni nelle forme riferite al professionista che determina o dirige l'attività illecita.

- Art. 349 – Violazione di sigilli. Massimo: 3 anni; 5 anni se il colpevole è il custode.
- Art. 353 – Turbata libertà degli incanti. Massimo: 5 anni nelle forme indicate.
- Art. 353-bis – Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente. Massimo: 5 anni.
- Art. 367 – Simulazione di reato. Massimo: 3 anni.
- Art. 369 – Autocalunnia. Massimo: 3 anni.
- Art. 374 – Frode processuale. Massimo: 5 anni.
- Art. 378 – Favoreggiamento personale. Massimo: 4 anni.
- Art. 379 – Favoreggiamento reale. Massimo: 5 anni.
- Art. 385 – Evasione. Massimo: 3 anni; 5 anni con violenza, minaccia o effrazione; escluse le forme oltre soglia.
- Art. 388 – Mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice. Massimo: 3 anni nelle forme indicate.
- Art. 390 – Procurata inosservanza di pena. Massimo: 5 anni.
- Art. 391-ter – Accesso indebito a dispositivi idonei alla comunicazione da parte di detenuti. Massimo: 4 anni; 5 anni nella forma aggravata indicata.

2. Ordine pubblico e fede pubblica

- Art. 416 – Associazione per delinquere: mera partecipazione. Massimo: 5 anni; esclusi promotori, costitutori e organizzatori.
- Art. 494 – Sostituzione di persona. Massimo: 1 anno.
- Art. 496 – False dichiarazioni sulla identità o su qualità personali. Massimo: 5 anni; da distinguere dall’art. 495.
- Art. 497-bis – Possesso di documenti di identificazione falsi validi per l’espatrio. Massimo: 5 anni nella forma indicata.

3. Animali, famiglia e persona

- Art. 544-bis – Uccisione di animali. Massimo: 3 anni; 4 anni nella forma aggravata indicata.

- Art. 544-ter – Maltrattamento di animali. Massimo: 2 anni; 3 anni quando deriva la morte dell'animale.

- Art. 570 – Violazione degli obblighi di assistenza familiare. Massimo: 1 anno.

- Art. 570-bis – Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o scioglimento del matrimonio. Massimo: 1 anno.

- Art. 573 – Sottrazione consensuale di minorenni. Massimo: 2 anni.

- Art. 574 – Sottrazione di persone incapaci. Massimo: 3 anni.

- Art. 574-bis – Sottrazione e trattenimento di minore all'estero. Massimo: 4 anni.

- Art. 581 – Percosse. Massimo: 6 mesi; verificare la disciplina del giudice di pace.

- Art. 582 – Lesione personale, forma base. Massimo: 3 anni; escluse le lesioni gravi e gravissime.

- Art. 589 – Omicidio colposo, forma base. Massimo: 5 anni; escluse le forme speciali oltre soglia.

- Art. 590 – Lesioni personali colpose. Massimo: 3 mesi; le forme aggravate indicate restano entro cinque anni se applicabili.

- Art. 590-bis – Lesioni personali stradali o nautiche gravi o gravissime, forma base. Massimo: 1 o 3 anni.

- Art. 593 – Omissione di soccorso. Massimo: 1 anno; fino a 2 anni nelle ipotesi indicate.

- Art. 610 – Violenza privata. Massimo: 4 anni.

- Art. 611 – Violenza o minaccia per costringere a commettere un reato. Massimo: 5 anni.

- Art. 612 – Minaccia grave o commessa nei modi dell'art. 339. Massimo: 1 anno; la minaccia semplice è punita con la multa.

4. Domicilio, riservatezza e sistemi informatici

- Art. 614 – Violazione di domicilio. Massimo: 4 anni nella forma base; escluse le forme oltre soglia.
- Art. 615-bis – Interferenze illecite nella vita privata. Massimo: 4 anni; 5 anni nella forma aggravata indicata.
- Art. 615-ter – Accesso abusivo a un sistema informatico o telematico. Massimo: 3 anni nella forma base.
- Art. 615-quater – Detenzione, diffusione e installazione abusiva di mezzi di accesso a sistemi informatici o telematici. Massimo: 2 anni nella forma base.
- Art. 616 – Violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza. Massimo: 1 anno; 3 anni nella forma indicata.
- Art. 617 – Cognizione, interruzione o impedimento illeciti di comunicazioni o conversazioni. Massimo: 5 anni nella forma base.
- Art. 617-septies – Diffusione di riprese e registrazioni fraudolente. Massimo: 4 anni.
- Art. 618 – Rivelazione del contenuto di corrispondenza. Massimo: 6 mesi.
- Art. 619 – Violazione, sottrazione e soppressione di corrispondenza da parte di addetto. Massimo: 3 anni; 5 anni nella forma indicata.
- Art. 620 – Rivelazione del contenuto di corrispondenza da parte di addetto. Massimo: 3 anni.
- Art. 621 – Rivelazione del contenuto di documenti segreti. Massimo: 3 anni.
- Art. 622 – Rivelazione di segreto professionale. Massimo: 1 anno.
- Art. 623 – Rivelazione di segreti scientifici o commerciali. Massimo: 2 anni.

5. Patrimonio

- Art. 624 – Furto, forma base. Massimo: 3 anni; esclusi il furto aggravato e il furto in abitazione o con strappo.
- Art. 626 – Furti punibili a querela dell’offeso. Massimo: 1 anno.

- Art. 633 – Invasione di terreni o edifici. Massimo: 3 anni; 4 anni nelle forme indicate.

- Art. 634 – Turbativa violenta del possesso di cose immobili. Massimo: 2 anni.

- Art. 635 – Danneggiamento nelle ipotesi penalmente rilevanti previste dall'articolo. Massimo: 3 anni; fino a 5 anni nelle forme indicate.

- Art. 635-quater.1 – Detenzione, diffusione e installazione abusiva di mezzi diretti a danneggiare sistemi informatici. Massimo: 2 anni nella forma base.

- Art. 640 – Truffa. Massimo: 3 anni nella forma base e 5 anni nelle ipotesi del secondo comma; esclusa la forma oltre soglia.

- Art. 640-ter – Frode informatica. Massimo: 3 anni nella forma base e 5 anni nelle ipotesi del secondo comma; escluse le forme oltre soglia.

- Art. 640-quinquies – Frode informatica del soggetto che presta servizi di certificazione di firma elettronica. Massimo: 3 anni.

- Art. 641 – Insolvenza fraudolenta. Massimo: 2 anni.

- Art. 642 – Fraudolento danneggiamento dei beni assicurati e mutilazione fraudolenta della propria persona. Massimo: 5 anni nelle forme base.

- Art. 645 – Frode in emigrazione. Massimo: 5 anni.

- Art. 646 – Appropriazione indebita. Massimo: 5 anni, secondo il testo e la giurisprudenza richiamati nelle fonti.

- Art. 648 – Ricettazione di cose provenienti da contravvenzione. Massimo: 4 anni nelle forme indicate.

6. Alcune contravvenzioni del codice penale

- Art. 650 – Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità. Massimo: 3 mesi di arresto.

- Art. 660 – Molestia o disturbo alle persone. Massimo: 6 mesi di arresto.

- Art. 674 – Getto pericoloso di cose. Massimo: 1 mese di arresto.

- Art. 681 – Apertura abusiva di luoghi di pubblico spettacolo o trattenimento. Massimo: 6 mesi di arresto.

- Art. 727 – Abbandono di animali o detenzione in condizioni incompatibili con la loro natura. Massimo: 1 anno di arresto.

7. Alcuni reati previsti da leggi speciali

- Art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309/1990 – Produzione, traffico e detenzione illeciti di stupefacenti: fatti di lieve entità. Massimo: 5 anni.

- Art. 22, commi 12 e 12-bis, d.lgs. n. 286/1998 – Impiego di lavoratori stranieri privi del prescritto titolo di soggiorno. Massimo: 3 anni; fino a 4 anni e 6 mesi nelle aggravanti indicate.

- Art. 186, comma 2, lettere b) e c), d.lgs. n. 285/1992 – Guida in stato di ebbrezza: ipotesi penali. Massimo: 6 mesi o 1 anno di arresto, salvo gli aumenti previsti dalla norma.

- Art. 44, comma 1, lettere b) e c), d.P.R. n. 380/2001 – Abusi edilizi e lottizzazione abusiva nelle ipotesi indicate. Massimo: 2 anni di arresto.

8. Utilizzo dell’elenco nel progetto di riforma

L’elenco ha funzione illustrativa: l’ambito della legge resta definito dal criterio generale dell’articolo 12. Una lista legislativa chiusa potrebbe omettere reati aventi lo stesso massimo e perdere aggiornamento a ogni modifica delle pene. Per il dimensionamento delle strutture e la relazione tecnica occorrono dati sui titoli esecutivi, sui commi applicati, sulle circostanze, sulla data del fatto, sui cumuli e sulle misure già concesse. Il numero delle persone con pena residua entro cinque anni non consente di stimare questa platea.

ALLEGATO 2 – RELAZIONE TECNICA PRELIMINARE

La presente relazione è preliminare, non è verificata né bollinata dal Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato e non costituisce attestazione di copertura finanziaria. La quantificazione definitiva richiede microdati amministrativi, l'individuazione degli importi delle autorizzazioni di spesa e delle fonti di copertura per ciascun esercizio.

Esito sintetico

La riforma non è quantificabile in modo attendibile con i dati disponibili. I 33.995 detenuti con residuo fino a cinque anni non identificano le persone condannate per reati con massimo edittale fino a cinque anni. I valori utilizzati negli scenari, inclusi 24.000 ospiti, 8.000 posti del Corpo e 400 posti civili non sostituiti, sono parametri illustrativi da validare sulla base dei dati amministrativi.

Le simulazioni sono esercizi aritmetici e non costituiscono previsione della platea, autorizzazione di spesa, copertura finanziaria o autorizzazione a ridurre gli organici. L'eventuale riduzione del personale può concorrere alla copertura solo dopo gli atti legalmente necessari e la certificazione di minori spese effettive aggiuntive.

1. Oggetto e base normativa

La relazione quantifica in via preliminare gli effetti finanziari della proposta sulle amministrazioni pubbliche interessate e descrive dati, ipotesi, metodi di calcolo, profili di personale e meccanismi di copertura. La struttura segue i criteri dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 e della circolare RGS n. 32 del 13 settembre 2010. La verifica formale potrà essere richiesta dopo la presentazione della proposta. Il documento deve quindi essere inteso come base istruttoria da integrare con dati DAP, DGMC, UEPE e delle altre amministrazioni interessate.

Oggetto della quantificazione è l'esecuzione, disposta dal giudice, delle condanne per fattispecie con massimo edittale non superiore a cinque anni, secondo gli articoli 12 e 39. La permanenza è pena e punizione fuori dal carcere; restano tutte le misure alternative, i benefici e le forme di esecuzione non carceraria nei rispettivi presupposti. L'articolo 39 collega l'operatività alla previa copertura legislativa integrale degli oneri e comunque non prima del diciottesimo mese.

2. Perimetro della quantificazione

- Bilancio dello Stato: Ministero della giustizia, DAP, DGMC, UEPE, Fondo nazionale, sistemi informativi, monitoraggio e funzioni giurisdizionali.

- Finanza territoriale: regioni, comuni e altri enti locali per prestazioni sociali, formative, lavorative e abitative.

- Servizio sanitario nazionale: assistenza sanitaria, salute mentale e dipendenze, inclusi gli effetti del coordinamento con le misure per persone tossicodipendenti o alcoldipendenti.

- Enti del Terzo settore: nessun onere obbligatorio non remunerato; gli affidamenti sono finanziati nei limiti del costo standard e non riguardano funzioni custodiali.

- Patrimonio pubblico: locazioni, riuso e adeguamento di immobili; chiusure, accorpamenti e investimenti penitenziari evitati.

Per consolidamento della finanza pubblica non è considerata economia una spesa meramente trasferita dal DAP al SSN, alle regioni, ai comuni o ad altri soggetti pubblici. Sono distinti i costi dell'esecuzione penale presso la Transition House da quelli del solo supporto abitativo a chi fruisce di un'altra misura.

3. Quadro finanziario e platea

Voce	Valore di base	Osservazione
Stanziamento DAP 2026	3.521,17 mln	Dato indicato dal Ministero della giustizia
Stanziamento DAP 2025	3.409,27 mln	Dato indicato dal Ministero della giustizia
Personale DAP 2025	2.532,67 mln – 74,29%	Componente prevalentemente rigida
Polizia penitenziaria in servizio al 31 luglio 2025	35.657 unità	Dato da riallineare alla data di verifica
Polizia penitenziaria negli istituti	31.046 unità	A fronte di 34.149 previste
Personale amministrativo negli istituti	3.291 unità	A fronte di 4.125 previste
Pena residua fino a cinque anni	33.995 persone	Dato non utilizzabile come platea della riforma basata sul massimo edittale

Per la platea occorre ricostruire i reati oggetto di ogni titolo, il massimo edittale ai sensi dell'articolo 12, il tentativo e le circostanze rilevanti, i cumuli e le quote già espiate, le misure applicate e quelle presumibilmente applicabili. Il residuo serve alla durata e al

costo, non all’ammissione. I titoli cautelari e gli autonomi titoli restrittivi sono rilevati separatamente.

4. Criteri e formule di quantificazione

Le grandezze degli esercizi illustrativi sono espresse in milioni di euro e a prezzi 2026. La quantificazione effettiva dovrà usare giorni di presenza e date reali di decorrenza. Il costo incrementale annuale è dato dalle giornate effettive nella rete moltiplicate per il costo incrementale medio, cui si aggiungono eventuali personale nuovo, investimenti, oneri giudiziari e alloggi transitori. L’economia variabile riguarda esclusivamente giornate carcerarie realmente evitate e spese effettivamente cessate. L’economia di personale è la minore spesa effettiva aggiuntiva rispetto al tendenziale, documentata per ruolo e al netto dei costi connessi. Le economie fisse e immobiliari sorgono soltanto dopo chiusure o accorpamenti effettivi di unità organizzative.

Qualunque parametro di costo giornaliero, numero di ospiti, numero di posti non sostituiti o importo di economie contenuto negli scenari ha valore esclusivamente illustrativo. Nessun parametro sostituisce la relazione tecnica validata e il provvedimento legislativo di finanziamento.

5. Simulazioni illustrative e confronto senza economie di personale

Il profilo decennale contenuto nella documentazione dei promotori è un esercizio aritmetico. Non coincide con il calendario attuativo, non rappresenta la platea effettiva e non costituisce copertura. Il confronto che esclude le economie di personale isola soltanto una variabile e non dimostra il fabbisogno della riforma. Anche le economie variabili e immobiliari devono essere verificate.

Scenario illustrativo	Ipotesi a regime	Saldo decennale	Saldo anno 10
Prudenziale	85 euro/giorno; variabile 12 euro; 7.000 PP e 300 civili; fisse 140 mln	-1.037,27 mln	-71,48 mln
Centrale	75 euro/giorno; variabile 15 euro; 8.000 PP e 400 civili; fisse 165 mln	+13,10 mln	+131,40 mln
Efficienza	65 euro/giorno; altre ipotesi centrali invariate	+509,50 mln	+219,00 mln
Senza economie di personale	75 euro/giorno; variabile 15 euro; personale zero; fisse 165 mln	-2.268,40 mln	-360,60 mln

I valori della tabella sono simulazioni illustrative e non costituiscono copertura, autorizzazione di spesa o previsione della platea.

6. Personale: condizioni normative e contabilizzazione

L'obiettivo prospettico è consentire una riduzione progressiva dell'organico conseguente alla diminuzione delle presenze carcerarie soltanto ove compatibile con l'ordinamento e con il fabbisogno effettivo. Non vi sono tagli predeterminati né un blocco automatico delle assunzioni. Il quadro di riferimento comprende la legge n. 395 del 1990, il d.lgs. n. 443 del 1992, il d.lgs. n. 95 del 2017 e la disciplina speciale vigente su stato giuridico, reclutamento, carriere, mobilità e relazioni sindacali.

La verifica riguarda dotazione nazionale, riparto per sede e forza disponibile, che non coincidono. Il D.M. 10 giugno 2025 ripartisce gli organici; gli atti DAP di accorpamento e distribuzione non riducono da soli la dotazione nazionale. Se occorre modificare una dotazione legislativa o un obbligo di reclutamento, occorre la fonte legalmente idonea. Prima delle mancate sostituzioni devono essere valutate la riallocazione verso le scoperture e le nuove esigenze, nel rispetto delle mansioni del ruolo.

7. Costi delle Transition House e garanzie qualitative

Il parametro di 75 euro per persona al giorno, contenuto nelle simulazioni dei promotori, è un'ipotesi tecnica e non una tariffa, un tetto o una copertura. Il costo del personale statale già in servizio e riallocato resta nel bilancio tendenziale; eventuali nuove assunzioni costituiscono onere aggiuntivo e richiedono autonoma copertura. Costi di avvio, investimenti e personale aggiuntivo devono essere esposti separatamente per evitare duplicazioni.

8. Economie da istituti, accorpamenti e costi variabili

L'economia variabile indicata negli scenari deve essere verificata mediante contabilità analitica. Non sono incluse quote di personale o spese fisse che continuano a sostenersi finché l'istituto resta operativo. Il valore delle economie fisse a regime è un'ipotesi da validare istituto per istituto. La minore occupazione o la chiusura di una sezione non bastano: devono cessare effettivamente spese, unità organizzative o contratti.

9. Effetti su regioni, enti locali e Servizio sanitario nazionale

Gli articoli 9, 10, 28, 30, 31 e 34 possono determinare maggiore domanda di prestazioni territoriali. Nessun nuovo livello essenziale o obbligo operativo deve diventare efficace senza contestuale definizione del fabbisogno e trasferimento integrale delle risorse. La legge n. 140 del 2026 e le misure degli articoli 94-ter e 94-quater del d.P.R. n. 309 del 1990 devono essere considerate per evitare duplicazioni di costi e finanziamenti.

10. Effetti sui saldi e copertura

I saldi illustrativi non costituiscono il prospetto di copertura della riforma. Prima del finanziamento devono essere determinati per ciascun esercizio gli oneri della platea, le autorizzazioni di spesa, le fonti disponibili e gli effetti distinti su saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto. L'articolo 42 rinvia a un successivo provvedimento legislativo di finanziamento fondato su relazione tecnica validata. L'articolo 43 richiede un programma decennale aggiornato annualmente e la verifica RGS. Fino al completamento di tali elementi il testo non può essere presentato come finanziariamente coperto.

11. Sensibilità e rischi

- Platea fondata sul residuo anziché sul massimo edittale: quantificazione non pertinente; occorre ricostruire titoli, fattispecie, cumuli, ingressi e uscite.
- Riduzioni incompatibili con obblighi di reclutamento o dotazioni: risparmio non attuabile; occorre verificare fonti e autorizzazioni.
- Cessazioni già nel tendenziale o personale riallocato: doppio conteggio; va contabilizzata solo la minore spesa aggiuntiva effettiva.
- Fabbisogni residui o nuove funzioni superiori alle ipotesi: minori economie e maggiori costi; occorre verificare ruoli e servizi.
- Costo effettivo superiore agli scenari o variabili inferiori: maggiore fabbisogno; occorrono costo per funzione e contabilità analitica.
- Mancate chiusure o accorpamenti solo nominali: economie fisse non conseguite; serve prova della cessazione effettiva della spesa.
- Duplicazioni con misure alternative o terapeutiche: sovrastima di costi o risparmi; occorre deduplicare percorsi e finanziamenti.
- Oneri trasferiti a SSN, regioni e comuni: neutralità soltanto apparente; occorrono consolidamento e finanziamento integrale.
- Avvio senza rete o risorse sufficienti: inadempimento dell'obbligo esecutivo; occorre finanziare capacità ordinaria e transitoria.
- Privatizzazione al ribasso o investimenti sottostimati: peggioramento della qualità e costi omessi; restano direzione pubblica, standard e copertura distinta di avvio.

12. Analisi finanziaria articolo per articolo

Art.	Oggetto	Classe	Effetti finanziari
1-5	Finalità, definizioni, salvaguardia, responsabilità e normalizzazione	N/C/R	Ambito di applicazione e standard da quantificare; nessun risparmio improprio.
6-11	Rete, strutture, governance, LEP e personale	A/C/R/T	Costi di organizzazione, standard, formazione e prestazioni territoriali da verificare e finanziare.
12-18	Accesso, titoli, assegnazione, prescrizioni e violazioni	A/C	Platea, procedimenti, controlli, trasferimenti e carichi giudiziari da quantificare.
19-26	Coordinamento con misure e istituti vigenti	N/C/S	Prevenzione di duplicazioni; nessun costo o risparmio presunto senza verifica.
27-37	Progetto, servizi, diritti e divieti	C/T/A	Costi della rete, servizi territoriali, salute, reinserimento e controlli da finanziare.
38-41	Piano, avvio, riconversioni e personale	A/C/S/R	Copertura integrale della platea, costi di avvio ed economie solo effettive e certificate.
42-45	Fondo, programma, certificazione e monitoraggio	A/C/S	Autorizzazioni e coperture da determinare con legge; verifica RGS e monitoraggio.
46-49	Procedura speciale, coordinamento, delega e transitorio	A/C	Costi di coordinamento, censimento, sistemi e capacità transitoria da quantificare.

13. Dati da acquisire per la verifica RGS

Amministrazione o dataset	Contenuto necessario
DAP – contabilità per istituto	Costo pieno e variabile 2023-2025 per personale, vitto, utenze, manutenzione, trasporti, locazioni, contratti e investimenti.
DAP – personale	Dotazione normativa, riparti, personale disponibile, cessazioni, reclutamento, autorizzazioni, costo per ruolo e fabbisogni.
DAP – patrimonio	Istituti e sezioni, investimenti programmati e impegnati, costi di chiusura, accorpamento e bonifica.
DGMC/UEPE	Organici, carichi, costi per caso, fabbisogni aggiuntivi e capacità di assorbimento.
Popolazione interessata	Microdati pseudonimizzati su reato, comma, massimo edittale, tentativo, circostanze, cumuli, misure, durata, territorio e bisogni.
SSN e regioni	Costi incrementali di salute mentale, dipendenze, assistenza primaria e prestazioni sociali.
Enti locali	Fabbisogno abitativo e sociale, patrimonio utilizzabile, costi di mobilità e integrazione territoriale.
RGS/BDAP e giustizia	Capitoli, impegni, procedimenti, personale, costi informatici e notifiche.

14. Adeguamenti necessari alla clausola finanziaria

- Determinare con legge l'autorizzazione di spesa o il limite massimo per ciascun esercizio, distinguendo parte corrente e conto capitale.
- Individuare le fonti di copertura per tutti gli esercizi risultanti dalla quantificazione aggiornata.
- Definire la quota di costo standard finanziata dallo Stato e le risorse trasferite a SSN, regioni e comuni.
- Subordinare le economie di personale ai presupposti dell'articolo 41 e alla minore spesa effettiva aggiuntiva.
- Garantire capacità ordinaria e transitoria per tutte le assegnazioni dalla decorrenza nazionale.
- Definire tetti e risorse per monitoraggio, sistemi informativi, formazione e adeguamenti immobiliari.
- Allegare gli effetti decennali su saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto.

Giudizio conclusivo preliminare. La riforma richiede una quantificazione validata e il perfezionamento della copertura finanziaria. La platea deve essere individuata per massimo edittale: il dato sulla pena residua non è sufficiente. La riduzione degli organici è eventuale, progressiva e subordinata al quadro normativo. I saldi illustrativi sono esercizi aritmetici; occorrono dati amministrativi e coperture annuali. Il testo non può essere qualificato, allo stato, come riforma a costo zero. La procedura speciale dell'articolo 46 e il coordinamento dell'articolo 47 non sostituiscono il successivo intervento legislativo necessario per il coordinamento testuale dell'articolo 656 c.p.p.

Fonti e riferimenti utilizzati dai promotori

1. Ministero della giustizia, Bilancio di previsione 2026-2028.
2. Ministero della giustizia, Bilancio di previsione 2025-2027.
3. Ragioneria generale dello Stato, decreto di ripartizione in capitoli – Giustizia 2026-2028.
4. Ministero della giustizia, Piano triennale dei fabbisogni di personale 2026-2028.

5. Ragioneria generale dello Stato, documenti sul costo del lavoro pubblico e dei Corpi di polizia.

6. Legge 31 dicembre 2009, n. 196, articolo 17.

7. Ragioneria generale dello Stato, circolare n. 32 del 13 settembre 2010.

8. Legge 5 agosto 2026, n. 140.

9. Legge n. 395 del 1990; d.lgs. n. 443 del 1992; d.lgs. n. 95 del 2017.

10. D.M. 10 giugno 2025 e ulteriori atti organizzativi rilevanti, da verificare alla data del deposito.

LISTA DI CONTROLLO DEI PROMOTORI PRIMA DELLA PRESENTAZIONE

La presente lista deve essere verificata e completata dai promotori prima dell'accesso alla Cancelleria.

- ☐ Dati e firme di dieci elettori promotori completati e verificati.
- ☐ Documenti di identità dei promotori disponibili e controllati.
- ☐ Testo definitivo della proposta identificato, stampato e privo di varianti.
- ☐ Scelta dei promotori se allegare la relazione illustrativa e la relazione tecnica come documenti separati.
- ☐ Verifica presso la Cancelleria delle modalità correnti per vidimazione, moduli e raccolta delle sottoscrizioni.
- ☐ Copie del progetto predisposte per la presentazione e la sottoscrizione del verbale.
- ☐ Rinvii normativi e numerazione degli articoli controllati alla data della presentazione.
- ☐ Quantificazione della platea ricostruita secondo il massimo edittale, sulla base dei dati amministrativi necessari.
- ☐ Quantificazione e copertura completate prima di dichiarare il progetto finanziariamente coperto in sede parlamentare.
- ☐ Relazione tecnica validata e provvedimento legislativo di finanziamento predisposti quando richiesti dall'iter parlamentare.

Note dei promotori:

_____

_____

_____

_____

Luogo e data della verifica: _____

Firma del referente dei promotori:

_____