

PROVVEDIMENTO URGENTE IN DIRAMAZIONE



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI
GIURIDICI E LEGISLATIVI

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DAGL 0006432 P-
del 01/08/2018



20525161

Roma -1 AGO. 2018¹

A TUTTI I CAPI
UFFICIO LEGISLATIVO
LORO SEDI

Al Ragioniere Generale dello Stato
R O M A

OGGETTO: schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103.
(GIUSTIZIA)

Ai fini di cui all'art. 2, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'art. 3, comma 4, del D.P.C.M. 10 novembre 1993, si trasmette lo schema del provvedimento in oggetto, da sottoporre al Consiglio dei Ministri, previo esame del Preconsiglio.

d'ordine del
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE RIFORMA DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA DI CUI ALL'ARTICOLO 1, COMMI 82, 83 E 85, LETTERE A), D), I), L), M), O), R), T) E U), DELLA LEGGE 23 GIUGNO 2017, N. 103.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione;

Visto l'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Vista la legge 23 giugno 2017, n. 103, recante modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario, contenente la delega al Governo per la riforma dell'ordinamento penitenziario, e, in particolare l'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), m), o), r), t) e u);

Visto il regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, recante approvazione del testo definitivo del codice penale;

Vista la legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, recante approvazione del codice di procedura penale;

Visto il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, recante norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale;

Vista la legge 15 dicembre 1990, n. 395, recante ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria;

Visto il decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, recante riordino della medicina penitenziaria, a norma dell'articolo 5 della legge 30 novembre 1998, n. 419;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, concernente regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà;

Sentito il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 22 dicembre 2017;

Acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, espressa nella seduta del 31 gennaio 2018;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la seconda preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 16 marzo 2018;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del...;

Su proposta del Ministro della giustizia;

Emana

il seguente decreto legislativo

CAPO I
DISPOSIZIONI PER LA RIFORMA DELL'ASSISTENZA SANITARIA IN AMBITO
PENITENZIARIO

ART.1

(Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di assistenza sanitaria)

1. L'articolo 11 della legge 26 luglio 1975, n. 354 è sostituito dal seguente: «ART. 11. Servizio sanitario. – 1. Il servizio sanitario nazionale opera negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni nel rispetto della disciplina sul riordino della medicina penitenziaria. 2. Garantisce a ogni istituto un servizio medico e un servizio farmaceutico rispondenti alle esigenze profilattiche e di cura della salute dei detenuti e degli internati. 3. La carta dei servizi sanitari di cui al decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, per i detenuti e gli internati, adottata da ogni azienda sanitaria locale nel cui ambito è ubicato un istituto penitenziario, è messa a disposizione dei detenuti e degli internati con idonei mezzi di pubblicità. 4. Ove siano necessarie cure o accertamenti sanitari che non possono essere apprestati dai servizi sanitari degli istituti, gli imputati sono trasferiti in strutture sanitarie esterne di diagnosi o di cura, con provvedimento del giudice che procede. Se il giudice è in composizione collegiale, il provvedimento è adottato dal presidente. Prima dell'esercizio dell'azione penale provvede il giudice per le indagini preliminari e il pubblico ministero in caso di giudizio direttissimo, fino alla presentazione dell'imputato in udienza per la contestuale convalida dell'arresto in flagranza. Se è proposto ricorso per cassazione, provvede il giudice che ha emesso il provvedimento impugnato. Per i condannati e gli internati provvede il magistrato di sorveglianza. Il provvedimento può essere modificato per sopravvenute ragioni di sicurezza ed è revocato appena vengono meno le ragioni che lo hanno determinato. 5. **Quando non vi sia pericolo di fuga, i detenuti e gli internati trasferiti in strutture sanitarie esterne di diagnosi e di cura possono non essere sottoposti a piantonamento durante la degenza, salvo che sia necessario per la tutela della incolumità personale loro o altrui.** 6. Il detenuto o l'internato che si allontana dal luogo di diagnosi o di cura senza giustificato motivo è punibile a norma del primo comma dell'articolo 385 del codice penale. 7. All'atto dell'ingresso nell'istituto il detenuto e l'internato sono sottoposti a visita medica generale e ricevono dal medico informazioni complete sul proprio stato di salute. Nella cartella clinica del detenuto o internato il medico annota immediatamente, anche mediante comunicazione fotografica, ogni informazione relativa a segni o indicazioni che facciano apparire che la persona possa aver subito violenze o maltrattamenti e, fermo l'obbligo di referto, dà comunicazione al direttore dell'istituto e al magistrato di sorveglianza. I detenuti

e gli internati hanno diritto altresì di ricevere informazioni complete sul proprio stato di salute durante il periodo di detenzione e all'atto della rimessione in libertà. L'assistenza sanitaria è prestata, durante la permanenza nell'istituto, con periodici e frequenti riscontri, indipendentemente dalle richieste degli interessati, e si uniforma ai principi di globalità dell'intervento sulle cause di pregiudizio della salute, di unitarietà dei servizi e delle prestazioni, d'integrazione dell'assistenza sociale e sanitaria e di garanzia della continuità terapeutica.

8. Il medico del servizio sanitario garantisce quotidianamente la visita degli ammalati e di coloro che ne facciano richiesta; segnala immediatamente la presenza di malattie che richiedono particolari indagini e cure specialistiche; inoltre, controlla periodicamente l'idoneità dei soggetti ai lavori cui sono addetti. In ogni istituto penitenziario per donne sono in funzione servizi speciali per l'assistenza sanitaria alle gestanti e alle puerpere.

9. Ai detenuti e agli internati è garantita la necessaria continuità con gli eventuali trattamenti in corso all'esterno o all'interno dell'istituto da cui siano stati trasferiti.

10. Ai detenuti e agli internati che, al momento della custodia cautelare in carcere o dell'esecuzione dell'ordine di carcerazione, abbiano in corso un programma terapeutico ai fini di cui alla legge 14 aprile 1982, n. 164, sono assicurati la prosecuzione del programma e il necessario supporto psicologico.

11. I detenuti e gli internati sospetti o riconosciuti affetti da malattie contagiose sono immediatamente isolati. Il direttore dell'istituto, immediatamente informato, ne dà comunicazione al magistrato di sorveglianza.

12. I detenuti e gli internati, a tutela del diritto alla salute, possono richiedere di essere visitati a proprie spese da un esercente di una professione sanitaria di loro fiducia. L'autorizzazione, per gli imputati è data dal giudice che procede e per gli imputati dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, per i condannati e gli internati è data dal direttore dell'istituto. Con le medesime forme possono essere autorizzati trattamenti medici, chirurgici e terapeutici da effettuarsi a spese degli interessati da parte di sanitari e tecnici di fiducia nelle infermerie o nei reparti clinici e chirurgici all'interno degli istituti, previ accordi con l'azienda sanitaria competente.

13. Il direttore generale dell'azienda unità sanitaria dispone la visita almeno due volte l'anno degli istituti di prevenzione e di pena, allo scopo di accertare, anche in base alle segnalazioni ricevute, l'adeguatezza delle misure di profilassi contro le malattie infettive e le condizioni igieniche e sanitarie degli istituti.

14. Il direttore generale dell'azienda unità sanitaria riferisce sulle visite compiute e sui provvedimenti da adottare al Ministero della salute e al Ministero della giustizia, informando altresì i competenti uffici regionali e comunali, il magistrato di sorveglianza.»;

2. All'articolo 1 del decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) al comma 1 dopo la parola: «efficaci» è inserita la seguente: «, tempestive»;
 - b) al comma 2, lettera d), dopo le parole: «disagio psichico e» sono inserite le seguenti: «della marginalità».
3. All'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, i commi 6 e 7 sono abrogati.

ART.2

(Modifiche alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale in tema di assistenza sanitaria)

1. L'articolo 240 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, è abrogato.

CAPO II
DISPOSIZIONI PER LA SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI

ART. 3

(Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di semplificazione delle procedure)

1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) all'articolo 18-ter, comma 3, le lettere a) e b) sono sostituite dalle seguenti:
 - «a) nei confronti dei condannati e degli internati, dal magistrato di sorveglianza;
 - b) nei confronti degli imputati, dal giudice indicato nell'articolo 279 del codice di procedura penale; se procede un giudice in composizione collegiale, il provvedimento è adottato dal presidente del collegio o della corte di assise.»;
 - b) all'articolo 30, primo comma, il secondo e il terzo periodo sono sostituiti dal seguente: «Agli imputati il permesso è concesso dall'autorità giudiziaria competente a disporre il trasferimento in luoghi esterni di cura ai sensi dell'articolo 11.»;
 - c) all'articolo 35-bis:
 - 1) al comma 1, secondo periodo, le parole: «e ne fa dare avviso anche all'amministrazione interessata, che ha diritto di comparire ovvero di trasmettere osservazioni e richieste» sono sostituite dalle seguenti: «e ne fa dare avviso, oltre che al soggetto che ha proposto reclamo, anche all'amministrazione interessata, a cui è comunicato contestualmente il reclamo, e che può comparire con un proprio dipendente ovvero trasmettere osservazioni e richieste»;
 - d) all'articolo 69-bis il comma 5 è abrogato;

ART. 4

(Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione)

1. Al codice di procedura penale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) all'articolo 656, al comma 6 il periodo: «Il tribunale di sorveglianza decide entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'istanza.» è sostituito dal seguente: «Il tribunale di sorveglianza decide non prima del trentesimo e non oltre il quarantacinquesimo giorno dalla ricezione della richiesta.»;
 - b) all'articolo 678:
 - 1) il comma 1 è sostituito dal seguente: «1. Il magistrato di sorveglianza, nelle materie attinenti alle misure di sicurezza e alla dichiarazione di abitudine o professionalità nel reato o di tendenza a delinquere, e il tribunale di sorveglianza, nelle materie di sua competenza, se non diversamente previsto, procedono, a richiesta del pubblico ministero, dell'interessato, del difensore o di ufficio, a norma dell'articolo 666. Quando vi è motivo di dubitare dell'identità fisica di una persona, procedono comunque a norma dell'articolo 667, comma 4.»;
 - 2) il comma 1-bis è sostituito dal seguente: «1-bis. Il magistrato di sorveglianza, nelle materie attinenti alla rateizzazione e alla conversione delle pene pecuniarie, alla remissione del debito e alla esecuzione della semidetenzione e della libertà controllata, e il tribunale di sorveglianza, nelle materie relative alle richieste di riabilitazione, alla valutazione sull'esito dell'affidamento in prova, anche in casi particolari, alla dichiarazione di estinzione del reato conseguente alla liberazione condizionale e al differimento dell'esecuzione della pena nei casi previsti dal primo comma, numeri 1) e 2), dell'articolo 146 del codice penale, procedono a norma dell'articolo 667, comma 4.»;

- 3) dopo il comma 1-*bis* è inserito il seguente:
«1-*ter*. Quando la pena da espiare non è superiore a un anno e sei mesi, per la decisione sulle istanze di cui all'articolo 656, comma 5, il presidente del tribunale di sorveglianza, acquisiti i documenti e le necessarie informazioni, designa il magistrato relatore e fissa un termine entro il quale questi, con ordinanza adottata senza formalità, può applicare in via provvisoria una delle misure menzionate nell'articolo 656, comma 5. L'ordinanza di applicazione provvisoria della misura è comunicata al pubblico ministero e notificata all'interessato e al difensore, i quali possono proporre opposizione al tribunale di sorveglianza entro il termine di dieci giorni. Il tribunale di sorveglianza, decorso il termine per l'opposizione, conferma senza formalità la decisione del magistrato. Quando non è stata emessa o confermata l'ordinanza provvisoria, o è stata proposta opposizione, il tribunale di sorveglianza procede a norma del comma 1. Durante il termine per l'opposizione e fino alla decisione sulla stessa, l'esecuzione dell'ordinanza è sospesa.»;
- 4) dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti:
«3.1. Quando ne fa richiesta l'interessato l'udienza si svolge in forma pubblica. Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 471 e 472.
3.2. L'avviso di fissazione dell'udienza, notificato all'interessato, contiene, a pena di nullità, l'avvertimento della facoltà di parteciparvi personalmente. Se l'interessato detenuto o internato ne fa richiesta, il giudice dispone la traduzione. Si applicano in ogni caso le forme e le modalità di partecipazione a distanza nei procedimenti in camera di consiglio previste dalla legge. La partecipazione all'udienza avviene a distanza anche quando l'interessato, detenuto o internato, ne fa richiesta ovvero quando lo stesso è detenuto o internato in un luogo posto fuori dalla circoscrizione del giudice. Ove lo ritenga opportuno, il giudice dispone la traduzione dell'interessato.»;

ART. 5

(Modifiche in tema di sopravvenienza di nuovi titoli di privazione della libertà e di sospensione e revoca delle misure alternative)

1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:
- a) all'articolo 51-*bis* il comma 1 è sostituito dal seguente: «1. Quando, durante l'esecuzione di una misura alternativa alla detenzione, sopravviene un titolo esecutivo di altra pena detentiva, il pubblico ministero competente ai sensi dell'articolo 655 del codice di procedura penale informa immediatamente il magistrato di sorveglianza formulando contestualmente le proprie richieste. Il magistrato di sorveglianza se rileva, tenuto conto del cumulo delle pene, che permangono le condizioni di applicabilità della misura in esecuzione, ne dispone con ordinanza la prosecuzione; in caso contrario, ne dispone la cessazione e ordina l'accompagnamento del condannato in istituto.»;
- b) l'articolo 51-*ter* è sostituito dal seguente: «ART. 51-*ter*. - Sospensione cautelativa delle misure alternative. - 1. Se la persona sottoposta a misura alternativa pone in essere comportamenti suscettibili di determinarne la revoca, il magistrato di sorveglianza, nella cui giurisdizione la misura è in esecuzione, ne dà immediata comunicazione al tribunale di sorveglianza affinché decida in ordine alla prosecuzione, sostituzione o revoca della misura.
2. Nell'ipotesi di cui al comma 1, il magistrato di sorveglianza può disporre con decreto motivato la provvisoria sospensione della misura alternativa e ordinare l'accompagnamento in istituto del trasgressore. Il provvedimento di sospensione perde

efficacia se la decisione del tribunale non interviene entro trenta giorni dalla ricezione degli atti.».

ART. 6

(Modifiche in tema di esecuzione delle pene accessorie ed espiazione della pena in misura alternativa)

1. Dopo l'articolo 51-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, è inserito il seguente: «ART.51-quater. *Disciplina delle pene accessorie in caso di concessione di misure alternative.* - 1. In caso di applicazione di una misura alternativa alla detenzione, sono eseguite anche le pene accessorie, salvo che il giudice che ha concesso la misura, tenuto conto delle esigenze di reinserimento sociale del condannato, ne disponga la sospensione.

2. In caso di revoca della misura, ove disposta l'applicazione delle pene accessorie ai sensi del comma 1, l'esecuzione ne viene sospesa, ma il periodo già espriato è computato ai fini della loro durata.».

ART. 7

(Ulteriori misure di semplificazione in tema di accesso alle misure alternative)

1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all'articolo 47, comma 2, dopo le parole: «per almeno un mese in istituto,» sono inserite le seguenti: «se il soggetto è recluso e mediante l'intervento dell'ufficio di esecuzione penale esterna, se l'istanza è proposta da soggetto in libertà,»;
- b) l'articolo 57 è sostituito dal seguente: «ART. 57. *Legittimazione alla richiesta di misure.* - 1. Le misure alternative e quelle di cui agli articoli 30, 30-ter, 52, 53, 54 nonché all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, possono essere richieste dal condannato, dall'internato, dai loro prossimi congiunti, dal difensore, ovvero proposte dal gruppo di osservazione e trattamento.».

ART. 8

(Modifiche in tema di comunicazioni e attività di controllo)

1. All'articolo 58 della legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo il primo comma sono aggiunti i seguenti: «Alle attività di controllo partecipa, ove richiesta, la polizia penitenziaria, secondo le indicazioni del direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna e previo coordinamento con l'autorità di pubblica sicurezza. Tali attività riguardano esclusivamente l'osservanza delle prescrizioni inerenti alla dimora, alla libertà di locomozione, ai divieti di frequentare determinati locali o persone e di detenere armi.

Le attività di controllo sono svolte con modalità tali da garantire il rispetto dei diritti dell'interessato e dei suoi familiari e conviventi, da recare il minor pregiudizio possibile al processo di reinserimento sociale e la minore interferenza con lo svolgimento di attività lavorative.».

CAPO III

MODIFICHE ALL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO IN TEMA DI COMPETENZE DEGLI UFFICI LOCALI DI ESECUZIONE ESTERNA E DELLA POLIZIA PENITENZIARIA

ART. 9

(Modifiche in tema di competenze degli uffici locali di esecuzione esterna)

1. All'articolo 72 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) al comma 2, lettera b), dopo le parole: «indagini socio-familiari» sono inserite le seguenti: «e l'attività di osservazione del comportamento»;

ART. 10

(Modifiche alla legge 15 dicembre 1990, n. 395)

1. All'articolo 5, comma 2, della legge 15 dicembre 1990, n. 395, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Contribuisce a verificare il rispetto delle prescrizioni previste dai provvedimenti della magistratura di sorveglianza.».

CAPO IV

DISPOSIZIONI IN TEMA DI VITA PENITENZIARIA

ART. 11

(Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di trattamento penitenziario)

1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) l'articolo 1 è sostituito dal seguente:

«ART. 1. Trattamento e rieducazione. – 1. Il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona. Esso è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose, e si conforma a modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione.

2. Il trattamento tende, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale ed è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati.

3. Ad ogni persona privata della libertà sono garantiti i diritti fondamentali; è vietata ogni violenza fisica e morale in suo danno.

4. Negli istituti l'ordine e la disciplina sono mantenuti nel rispetto dei diritti delle persone private della libertà.

5. Non possono essere adottate restrizioni non giustificabili con l'esigenza di mantenimento dell'ordine e della disciplina e, nei confronti degli imputati, non indispensabili a fini giudiziari.

6. I detenuti e gli internati sono chiamati o indicati con il loro nome.

7. Il trattamento degli imputati deve essere rigorosamente informato al principio per cui essi non sono considerati colpevoli sino alla condanna definitiva.»;
 - b) all'articolo 9 il primo comma è sostituito dal seguente:

«Ai detenuti e agli internati è assicurata un'alimentazione sana e sufficiente, adeguata all'età, al sesso, allo stato di salute, al lavoro, alla stagione, al clima. Ai detenuti che ne fanno richiesta è garantita, ove possibile, un'alimentazione rispettosa del loro credo religioso.»;
 - c) all'articolo 10 il primo comma è sostituito dai seguenti:

«Ai soggetti che non prestano lavoro all'aperto è consentito di permanere all'aria aperta per un tempo non inferiore alle quattro ore al giorno.

Per giustificati motivi la permanenza all'aperto può essere ridotta fino a due ore al giorno con provvedimento del direttore dell'istituto. Il provvedimento è comunicato al provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria e al magistrato di sorveglianza.

Gli spazi destinati alla permanenza all'aperto devono offrire possibilità di protezione dagli agenti atmosferici.»;

d) all'articolo 13 il primo, secondo, terzo e quarto comma sono sostituiti dai seguenti:

«Il trattamento penitenziario deve rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto, incoraggiare le attitudini e valorizzare le competenze che possono essere di sostegno per il reinserimento sociale.

Nei confronti dei condannati e degli internati è predisposta l'osservazione scientifica della personalità per rilevare le carenze psicofisiche o le altre cause che hanno condotto al reato e per proporre un idoneo programma di reinserimento.

Nell'ambito dell'osservazione è offerta all'interessato l'opportunità di una riflessione sul fatto criminoso commesso, sulle motivazioni e sulle conseguenze prodotte, in particolare per la vittima, nonché sulle possibili azioni di riparazione.

L'osservazione è compiuta all'inizio dell'esecuzione e proseguita nel corso di essa. Per ciascun condannato e internato, in base ai risultati dell'osservazione, sono formulate indicazioni in merito al trattamento rieducativo ed è compilato il relativo programma, che è integrato o modificato secondo le esigenze che si prospettano nel corso dell'esecuzione. La prima formulazione è redatta entro sei mesi dall'inizio dell'esecuzione.

Le indicazioni generali e particolari del trattamento sono inserite, unitamente ai dati giudiziari, biografici e sanitari, nella cartella personale che segue l'interessato nei suoi trasferimenti e nella quale sono successivamente annotati gli sviluppi del trattamento praticato e i suoi risultati.»;

e) all'articolo 14:

1) al primo comma è premesso il seguente:

«I detenuti e gli internati hanno diritto di essere assegnati a un istituto quanto più vicino possibile alla stabile dimora della famiglia o, se individuabile, al proprio centro di riferimento sociale, salvi specifici motivi contrari.»;

2) il secondo comma è sostituito dal seguente:

«L'assegnazione dei condannati e degli internati ai singoli istituti e il raggruppamento nelle sezioni di ciascun istituto sono disposti con particolare riguardo alla possibilità di procedere a trattamento rieducativo comune e all'esigenza di evitare influenze nocive reciproche.»;

3) il quinto comma è sostituito dai seguenti:

«Le donne sono ospitate in istituti separati da quelli maschili o in apposite sezioni in numero tale da non compromettere le attività trattamentali.

Alle madri è consentito di tenere presso di sé i figli fino all'età di tre anni. Per la cura e l'assistenza dei bambini sono organizzati appositi asili nido.

L'assegnazione dei detenuti e degli internati, per i quali si possano temere aggressioni o sopraffazioni da parte della restante popolazione detenuta, in ragione solo dell'identità di genere o dell'orientamento sessuale, deve avvenire, per categorie omogenee, in sezioni distribuite in modo uniforme sul territorio nazionale previo consenso degli interessati i quali, in caso contrario, saranno assegnati a sezioni ordinarie. E' in ogni caso garantita la partecipazione ad attività trattamentali, eventualmente anche insieme alla restante popolazione detenuta.»;

f) all'articolo 15 il primo comma è sostituito dal seguente:

«Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, della formazione professionale, del lavoro, della partecipazione a progetti di

pubblica utilità, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia.»;

g) all'articolo 18:

1) al primo comma le parole: «nonché con il garante dei diritti dei detenuti,» sono soppresse;

2) dopo il primo comma è inserito il seguente:

«I detenuti e gli internati hanno diritto di conferire con il difensore, fermo quanto previsto dall'articolo 104 del codice di procedura penale, sin dall'inizio dell'esecuzione della misura o della pena. Hanno altresì diritto di avere colloqui con i garanti dei diritti dei detenuti.»;

3) al secondo comma, dopo il primo periodo, sono aggiunti i seguenti:

«I locali destinati ai colloqui con i familiari **favoriscono, ove possibile**, una dimensione riservata del colloquio ed essere collocati preferibilmente in prossimità dell'ingresso dell'istituto. Particolare cura è dedicata ai colloqui con i minori di anni quattordici.»;

4) dopo il sesto comma sono aggiunti i seguenti:

«Ogni detenuto ha diritto a una libera informazione e di esprimere le proprie opinioni, anche usando gli strumenti di comunicazione disponibili e previsti dal regolamento. L'informazione è garantita per mezzo dell'accesso a quotidiani e siti informativi con le cautele previste dal regolamento.»;

5) l'ultimo comma è sostituito dal seguente:

«Salvo quanto disposto dall'articolo 18-*bis*, per gli imputati fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, i permessi di colloquio, le autorizzazioni alla corrispondenza telefonica e agli altri tipi di comunicazione sono di competenza dell'autorità giudiziaria che procede individuata ai sensi dell'articolo 11, comma 4. Dopo la pronuncia della sentenza di primo grado provvede il direttore dell'istituto.»;

h) all'articolo 19:

1) dopo il secondo comma sono inseriti i seguenti:

«Tramite la programmazione di iniziative specifiche, è assicurata parità di accesso delle donne detenute e internate alla formazione culturale e professionale.

Speciale attenzione è dedicata all'integrazione dei detenuti stranieri anche attraverso l'insegnamento della lingua italiana e la conoscenza dei principi costituzionali.»;

2) il quarto comma è sostituito dai seguenti:

«Sono agevolati la frequenza e il compimento degli studi universitari e tecnici superiori, anche attraverso convenzioni e protocolli d'intesa con istituzioni universitarie e con istituti di formazione tecnica superiore, **nonché** l'ammissione di detenuti e internati ai tirocini di cui alla legge 28 giugno 2012, n. 92.»;

i) all'articolo 27, secondo comma, le parole: «e dagli assistenti sociali» sono sostituite dalle seguenti: «, dagli assistenti sociali, dai mediatori culturali che operano nell'istituto ai sensi dell'articolo 80, quarto comma,»;

l) l'articolo 31 è sostituito dal seguente:

«ART. 31. Costituzione delle rappresentanze dei detenuti e degli internati. – 1. Le rappresentanze dei detenuti e degli internati previste dagli articoli 9, 12, 20 e 27 sono nominate per sorteggio secondo le modalità indicate dal regolamento interno dell'istituto.

2. Negli istituti penitenziari che ospitano sezioni femminili la rappresentanza comprende anche una detenuta o internata.»;

m) l'articolo 33 è sostituito dal seguente:

«ART. 33. Isolamento. – 1. Negli istituti penitenziari l'isolamento continuo è ammesso:

a) quando è prescritto per ragioni sanitarie;

- b) durante l'esecuzione della sanzione della esclusione dalle attività in comune;
- c) per **gli indagati e imputati** se vi sono ragioni di cautela processuale; il provvedimento dell'autorità giudiziaria competente indica la durata e le ragioni dell'isolamento.
2. Il regolamento specifica le modalità di esecuzione dell'isolamento.
3. Durante la sottoposizione all'isolamento non sono ammesse limitazioni alle normali condizioni di vita, ad eccezione di quelle funzionali alle ragioni che lo hanno determinato.
4. L'isolamento non preclude l'esercizio del diritto di effettuare colloqui visivi con i soggetti autorizzati.»;
- n) all'articolo 36, dopo il primo comma, è aggiunto il seguente:
«Nell'applicazione della sanzione si tiene conto del programma di trattamento in corso.»;
- o) all'articolo 40 il secondo comma è sostituito dal seguente:
«Le altre sanzioni sono deliberate dal consiglio di disciplina, composto dal direttore o, in caso di suo legittimo impedimento, dall'impiegato più elevato in grado con funzioni di presidente, dall'educatore e da un professionista esperto nominato ai sensi dell'articolo 80.»;
- p) all'articolo 42 il secondo comma è sostituito dai seguenti:
«Nel disporre i trasferimenti i soggetti sono comunque destinati agli istituti più vicini alla loro dimora o a quella della loro famiglia ovvero al loro centro di riferimento sociale, **da individuarsi tenuto conto delle ragioni di studio, di formazione, di lavoro o salute**. L'amministrazione penitenziaria dà conto delle ragioni che ne giustificano la deroga.
Sulla richiesta di trasferimento da parte dei detenuti e degli internati per ragioni di studio, di formazione, di lavoro, di salute o familiari l'amministrazione penitenziaria provvede, con atto motivato, entro sessanta giorni.»;
- q) all'articolo 43 è aggiunto, in fine, il seguente: «I detenuti e gli internati sono dimessi con documenti di identità validi, ove sussistano i presupposti per il rilascio. L'amministrazione penitenziaria a tal fine si avvale della collaborazione degli enti locali.»;
- r) all'articolo 45:
- 1) alla rubrica sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e aiuti economico-sociali»;
 - 2) dopo il terzo comma è aggiunto il seguente:
«Ai fini della realizzazione degli obiettivi indicati dall'articolo 3, commi 2 e 3, della legge 8 novembre 2000, n. 328, il detenuto o l'internato privo di residenza anagrafica è iscritto, su segnalazione del direttore, nei registri della popolazione residente del Comune dove è ubicata la struttura. Al condannato è richiesto di optare tra il mantenimento della precedente residenza anagrafica e quella presso la struttura ove è detenuto o internato. L'opzione può essere in ogni tempo modificata.»;
- s) all'articolo 80, quarto comma, dopo le parole: «criminologia clinica,» sono inserite le seguenti: «nonché di mediatori culturali e interpreti,».

ART. 12
(Disposizioni finanziarie)

1. Per le finalità di cui all'articolo 11, comma 1, lettere c) e s), è autorizzata, rispettivamente, la spesa di 1.050.000 euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e di 1.440.000 euro annui a decorrere dall'anno 2018.
3. Agli oneri derivanti dal comma precedente, pari a 2.490.000 euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e a 1.440.000 euro annui a decorrere dall'anno 2020, si provvede mediante riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.
4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.
5. Dall'attuazione del presente decreto, ad eccezione delle disposizioni di cui all'articolo 11 comma 1, lettere c) e s), non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
6. Fermo restando quanto previsto dal comma 1, le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti del presente decreto nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Lo schema di decreto legislativo attua la delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante *“Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario”*, nella parte relativa alle modifiche all’ordinamento penitenziario.

I contenuti normativi dello schema tengono conto della volontà politica, sopravvenuta alla trasmissione del testo per la seconda lettura alle Camere ai sensi del comma 83 dell’articolo unico della legge n.103/2017, e tradotta in pareri contrari circa l’assetto complessivo della riforma. Ciò ha indotto a non dare attuazione alla delega nella parte complessivamente volta alla facilitazione dell’accesso alle misure alternative e alla eliminazione di automatismi preclusivi (lettere b), c) ed e) del comma 85 dell’articolo citato).

ASSISTENZA SANITARIA

L’**articolo 1** modifica l’articolo 11 dell’ordinamento penitenziario, che contiene le disposizioni centrali per l’assistenza sanitaria in carcere. La revisione tiene conto dell’esigenza di adeguamento al decreto legislativo n. 230 del 1999 e di risposta alle nuove necessità di tutela della salute, come stabilito dalla lettera l) del citato comma 85.

Sono state operate alcune aggiunte alle disposizioni dell’articolo 1 del decreto legislativo n. 230 del 1999.

Con la prima si afferma in modo chiaro il diritto di detenuti e internati a prestazioni sanitarie tempestive. L’effettività della garanzia, infatti, si gioca anche sul terreno della disciplina delle liste d’attesa per l’erogazione delle prestazioni sanitarie: spesso, infatti, accade che il trasferimento del detenuto in un diverso istituto penitenziario, che ricade sotto la competenza di altra azienda sanitaria, faccia perdere la precedenza acquisita nella lista d’attesa per una prestazione richiesta prima del trasferimento, con pregiudizio per lo stato di salute della persona. Si ritiene, allora, che la questione non possa essere risolta a livello di legislazione ordinaria, ma attraverso specifici accordi – da definire in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni – finalizzati a limitare gli effetti che eventuali trasferimenti potrebbero produrre sui tempi di attesa della prestazione sanitaria.

Con la seconda interpolazione si valorizzano gli interventi di prevenzione, cura e sostegno in riferimento alla marginalità sociale. La modifica, terminologica, sulla *“marginalità”*, in luogo

della precedente espressione "*disagio sociale*" viene incontro al rilievo del Garante Nazionale sulla non adeguatezza della terminologia ("*disagio sociale*") che era stata impiegata nel testo dello schema del decreto legislativo.

Per quanto specificamente attiene alla modifica dell'articolo 11 ord. pen. si stabilisce che il servizio sanitario nazionale opera negli istituti penitenziari uniformandosi al decreto legislativo n. 230 del 1999: si tratta di una previsione che, ribadendo quanto stabilito dal decreto legislativo citato, è bene sia presente anche nella legge di ordinamento penitenziario.

Si precisa, ancora, che spetta al Servizio sanitario l'organizzazione di un servizio medico e di un servizio farmaceutico rispondenti alle esigenze profilattiche e di cura della salute dei detenuti e degli internati.

Il comma seguente riprende la disciplina del decreto legislativo n. 230 del 1999 sulla carta dei servizi, che deve essere adottata da ogni azienda sanitaria locale nel cui ambito è ubicato un istituto penitenziario e messa a disposizione dei detenuti e degli internati con idonei mezzi di pubblicità.

Il comma ancora successivo modifica la norma sulle autorizzazioni a cure e accertamenti sanitari che non possono essere garantiti dal Servizio sanitario all'interno degli istituti. Si tratta di un profilo delicato della disciplina, in quanto l'individuazione dell'autorità competente è anche condizione di efficacia dell'intervento sanitario.

Si razionalizza, poi, la complessiva disciplina della competenza per il rilascio delle autorizzazioni in materia di ricoveri in luoghi esterni di cura, la cui attuale regolamentazione, ripartita tra le disposizioni di matrice penitenziaria (l. 26.7.1975, n. 354, e d.p.r. 30.6.2000, n. 230) e quelle del codice di procedura penale (articolo 240 disp. att. c.p.p.), ha originato dubbi interpretativi, non di rado causa di disservizi e ritardi applicativi. Dal punto di vista sistematico, si valorizza il principio per cui la competenza, ai fini dell'intervento nei confronti dei soggetti detenuti, si distribuisce con riferimento alla loro posizione giuridica, con attivazione del giudice precedente nei confronti degli imputati e - una volta concluso il processo - del magistrato di sorveglianza, al quale è tuttavia attribuita la facoltà di delegare il direttore dell'istituto. La riscrittura si ispira al criterio recepito dall'articolo 279 c.p.p. In accoglimento di un'osservazione della Camera dei deputati, si precisa, in riguardo alla già individuata competenza del pubblico ministero per gli imputati tratti in udienza per il giudizio direttissimo, che il riferimento è al giudizio che si instaura con contestuale richiesta di convalida dell'arresto

in flagranza, che si connota appunto per l'assenza, nello spazio temporale che va dall'arresto al giudizio, di un giudice.

Nella disposizione successiva si stabilisce che l'autorità giudiziaria competente può disporre, quando non vi sia il pericolo di fuga, che i detenuti e gli internati trasferiti in ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura non siano sottoposti a piantonamento durante la degenza, salvo che questo sia ritenuto necessario per la tutela della loro incolumità personale. In accoglimento di una condizione della Commissione giustizia della Camera dei deputati, in prima lettura, si è aggiunto che il piantonamento è funzionale non solo alla tutela dell'incolumità del detenuto, ma anche a quella di terzi, non potendosi escludere che il ricovero extracarcerario possa costituire, in assenza di adeguati presidi, un pericolo per i terzi.

Il comma seguente interviene sulla disciplina sanzionatoria dell'allontanamento ingiustificato dal luogo di cura, con rinvio al delitto di evasione (articolo 385 c.p.): si allarga, in tal modo, il campo di applicazione di questa fattispecie, perché l'articolo 11 prevedeva che sussistesse evasione solo in caso di allontanamento senza giustificato motivo da parte di chi non fosse sottoposto a piantonamento. Poiché la sottrazione al potere coercitivo dello Stato si realizza comunque, si è ritenuto di eliminare l'inciso «*non essendo sottoposto a piantonamento*». **Naturalmente, si applicherà il secondo comma dell'articolo 385 c.p. qualora la condotta di allontanamento ingiustificato, descritta nella disposizione in commento, sia realizzata usando violenza o minaccia ovvero mediante effrazione.**

Alla luce dei rilievi del Garante nazionale, si disciplina la prima visita all'atto dell'ingresso in carcere in modo che, fermo l'obbligo di referto all'autorità giudiziaria ai sensi della disciplina vigente, il medico annoti nella cartella clinica del detenuto, anche mediante documentazione fotografica, ogni informazione relativa a segni o indicazioni che facciano apparire che la persona possa aver subito violenze o maltrattamenti e darne comunicazione al direttore dell'istituto e al magistrato di sorveglianza. In tal modo, gli obblighi di documentazione e di comunicazione rafforzano l'obbligo di referto, garantendo una traccia più significativa (utile anche ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità penali) degli elementi dai quali possano emergere segni di maltrattamenti o violenza.

Viene, altresì, riconosciuto il diritto di detenuti ed internati ad avere informazioni complete sul loro stato di salute, non solo all'atto di ingresso in istituto, ma anche durante e al termine del periodo di detenzione. Con riferimento alle prestazioni sanitarie va assicurato, come ad ogni cittadino libero, il rispetto dei principi di globalità dell'intervento sulle cause di pregiudizio della salute, di unitarietà dei servizi e delle prestazioni, di integrazione dell'assistenza sociale e

sanitaria e di garanzia della continuità terapeutica. È condiviso sul punto il parere espresso dalla Conferenza Unificata sul contenuto del comma 8 dell'articolo 11 novellato circa la garanzia delle visite quotidiane agli ammalati e al detenuto che ne faccia richiesta; essa va attribuita più correttamente al «medico del servizio sanitario», piuttosto che al «servizio sanitario», inteso come struttura; analogamente, peraltro, a quanto già prevede il sesto comma del vigente articolo 11 che discorre appunto del «sanitario», il quale «deve visitare ogni giorno gli ammalati e coloro che ne facciano richiesta».

Si sottolinea, altresì, la necessità di garantire la continuità dei trattamenti sanitari in corso all'esterno o all'interno dell'istituto da cui il detenuto è stato trasferito in modo da assicurare un sistema che consenta ai detenuti di non perdere la priorità acquisita nelle liste d'attesa per le prestazioni sanitarie in convenzione con il Servizio sanitario nazionale.

Il comma successivo prevede che ai detenuti e agli internati, i quali all'atto di ingresso in carcere abbiano in corso un programma terapeutico di transizione sessuale, debba essere assicurata la possibilità di proseguire tale percorso, anche attraverso il necessario supporto psicologico, in quanto l'interruzione della terapia ormonale avrebbe effetti pregiudizievoli sulla salute della persona.

Si è, invece, previsto che, in caso di sospetto di malattie contagiose, il direttore informi immediatamente il magistrato di sorveglianza.

Il trasferimento delle competenze della medicina penitenziaria al Servizio sanitario nazionale giustifica l'abrogazione del comma che prevede che l'amministrazione penitenziaria possa avvalersi della collaborazione dei servizi pubblici sanitari locali, ospedalieri ed extra ospedalieri.

Inoltre, riproducendo il contenuto dell'articolo 17, commi 6 e 7, del regolamento (che sono contestualmente abrogati), si estende l'ambito dei trattamenti sanitari che detenuti e internati possono richiedere a proprie spese: non solo la visita dell'esercente una professione sanitaria di loro fiducia, ma anche trattamenti medici, chirurgici e terapeutici da effettuarsi da parte di sanitari e tecnici di fiducia nelle infermerie o nei reparti clinici e chirurgici all'interno degli istituti. L'autorizzazione è data dal direttore dell'istituto, analogamente a quanto già oggi previsto, salvo che per gli imputati sino alla pronuncia della sentenza di primo grado, per i quali la competenza è del giudice che procede. Il testo dello schema di decreto è stato modificato in conformità al corretto rilievo della Conferenza unificata circa la necessità del rinvio agli accordi con la competente azienda sanitaria, laddove il detenuto usufruisca, a proprie spese, di

trattamenti eseguiti all'interno dell'istituto prestati da un medico di fiducia (articolo 11 comma 12).

Per rispondere ai rilievi del Garante nazionale, in relazione al mancato richiamo al reclamo *ex* articolo 35-*bis* ord. penit., si qualifica come esplicazione del diritto fondamentale alla salute la possibilità di richiedere di essere visitati a proprie spese. La decisione di non richiamare il citato articolo 35-*bis* si spiega con la necessità di evitare che il reclamo non sia ritenuto azionabile in situazioni assimilabili a quella ora in esame. Si ritiene, peraltro, opportuno introdurre la previsione che, in caso di diniego da parte del direttore, gli atti vengano trasmessi al magistrato di sorveglianza.

Infine, si interviene individuando la competenza non più nel medico provinciale, ma nel direttore generale dell'azienda unità sanitaria. In accoglimento di puntuale osservazione della Conferenza unificata si è provveduto al comma 13 dell'articolo 11 a prevedere che il diritto di visita del dirigente dell'azienda sanitaria è riferito alle condizioni sanitarie e igieniche degli istituti e non dei reclusi, informando degli esiti gli organi locali competenti, ivi compresi quelli comunali, ma non anche il garante nazionale. A questi compete infatti autonomamente il diritto di visita nei singoli istituti ai medesimi scopi.

Conseguentemente agli interventi effettuati sull'articolo 11 si è resa necessaria la abrogazione dell'articolo 240 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale realizzata con l'**articolo 2** dello schema, in quanto non più attuale.

SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI - LETTERA A) DEL COMMA 85.

L'articolo 3 modifica alcuni articoli dell'ordinamento penitenziario:

- **L'articolo 18-ter**, ove l'intervento risponde alla duplice esigenza di coordinamento con l'intervento sull'articolo 11 - in base al principio che la competenza della magistratura di sorveglianza, e dell'autorità penitenziaria delegata, si individua con riferimento ai soggetti condannati a titolo definitivo - e di razionalizzazione di carattere sistematico. Ragioni pratiche e di opportunità inducono a mantenere in capo all'autorità giudiziaria precedente - meglio in grado di ponderare le esigenze preventive del caso concreto - il controllo su ulteriori attività e misure potenzialmente pregiudizievoli per gli esiti processuali (*v. infra*, in tema, ad esempio, di ricoveri in luoghi esterni di cura, di permessi

c.d. "di necessità", di autorizzazione alla visita di un sanitario di fiducia), fruibili da chi è ristretto in carcere sulla base di un'ordinanza cautelare.

- **L'articolo 30**, al fine di coordinare, per quanto concerne gli imputati, le regole di competenza in tema di concessione dei permessi c.d. di necessità alle corrispondenti regole proposte in tema di ricoveri in luoghi esterni di cura.
- **Non si è inteso intervenire complessivamente sulla materia del giudizio di reclamo, con attribuzione di ogni competenza al magistrato di sorveglianza, in ragione dei rilievi, originariamente disattesi, già formulati dalla 2^a Commissione del Senato. L'unico intervento sull'articolo 35-bis ord. pen. in esame riguarda la partecipazione dell'amministrazione interessata al giudizio.**
- **L'articolo 69-bis**, la cui modifica risponde all'esigenza di semplificazione con la formale soppressione del comma 5, disposizione priva di applicazione pratica, che ha consumato la sua utilità nella fase di transizione dalla precedente all'attuale procedura. Infatti, essendo passato ormai molto tempo dalla legge n. 277 del 2002, che ha trasferito la competenza in tema di liberazione anticipata dal tribunale di sorveglianza all'omonimo magistrato monocratico, è ormai radicata – nei soggetti legittimati alla relativa richiesta – la consapevolezza che le istanze di riduzione di pena *ex art. 54 ord. pen.* devono essere indirizzate al magistrato di sorveglianza, che decide, tra l'altro, in tempi assai più rapidi.

L'articolo 4 contempla le modifiche al codice di procedura penale, e segnatamente agli articoli **656, comma 6, 677, 678 e 680.**

Non si è più inteso incidere organicamente sull'art.656 c.p.p. dal momento che le modifiche recate dal testo originariamente trasmesso alle Camere presupponevano la complessiva rivisitazione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative e dunque di intervenire sulla norma centrale in materia di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena. Rimane ferma la modifica del comma 6 dell'articolo citato che introduce il termine dilatorio di trenta giorni per la decisione sulle istanze, in chiave di adeguamento a quanto stabilito dal legislatore delegante nell'articolo 1, comma 85, lett. d), dove si prescrive che, in sede di attuazione della delega, venga prevista come obbligatoria l'osservazione scientifica della personalità, da condurre nei confronti del condannato non detenuto, e che ne vengano contestualmente fissati i tempi. La modifica va pertanto collegata alla previsione contenuta nell'articolo 7 dello

schema di decreto di modifica del comma 2 dell'art.47 ord. pen. che attribuisce all'UEPE l'osservazione quantomeno per un mese dei richiedenti la misura in stato di libertà.

Si interviene più ampiamente, invece, sulle norme che disciplinano il procedimento di sorveglianza in funzione di accelerazione dei procedimenti.

Plurime e incisive sono le modifiche apportate all'**articolo 678**.

In ordine al comma 1, l'aggiunta dell'inciso collocato alla fine del primo periodo mira a fare salve sia le ipotesi in cui il giudice, anziché adottare il procedimento di sorveglianza, si avvalga, per le decisioni in tema di misure alternative, di un rito "semplificato", sia le non marginali diversità di regolamentazione, sul piano delle garanzie processuali, rispetto a quella stabilita nell'articolo 666 c.p.p. Considerato il rapporto di specialità intercorrente tra gli articoli 678 e 666 c.p.p., tale inciso potrebbe anche essere omissis, ma si ritiene preferibile il suo inserimento ai fini di una maggiore chiarezza.

Si modifica poi il comma 1-*bis*, in cui – per soddisfare esigenze di economia processuale – a partire dal d.l. 21 dicembre 2013, n. 146, conv. l. 21 febbraio 2014, n. 10 – sono state indicate talune materie rispetto alle quali la procedura da seguire è quella semplificata, risultante dal comma 4 dell'articolo 667 c.p.p. Su questa falsariga si opera un contenuto ampliamento del perimetro applicativo del comma in esame.

A esigenze sistematiche risponde l'inserimento dell'ipotesi in cui il tribunale di sorveglianza sia chiamato a pronunciarsi sull'esito della liberazione condizionale. Si tratta, infatti, di una fattispecie omogenea a quella – già contemplata nel comma in esame – in cui lo stesso organo collegiale valuta l'esito dell'affidamento in prova al servizio sociale (cfr. articolo 236, comma 1, disp. att. c.p.p.).

In ossequio all'identità di *ratio*, si è ritenuto, inoltre, di inserire nel medesimo contesto anche l'ipotesi in cui il tribunale di sorveglianza si pronunci sul differimento dell'esecuzione della pena nei casi previsti dal comma 1, numeri 1) e 2), dell'articolo 146 c.p., nei quali il provvedimento è, per così dire, obbligato, qualora sussistano i presupposti normativi della "*donna incinta*" e della "*madre di prole di età inferiore ad un anno*": presupposti verificabili – è il caso di sottolineare – per il semplice tramite della documentazione medica e, rispettivamente, di quella anagrafica.

Si opera, quindi, l'aggiunta di un altro comma, l'1-*ter*. Si affronta così la questione relativa al ridimensionamento dell'ambito di operatività del procedimento di sorveglianza in materia di concessione di una misura alternativa.

Il comma 85, lett. a), dell'articolo unico della legge di delega sottrae espressamente alla semplificazione il solo procedimento di revoca delle misure alternative, ma la lett. c) dello stesso comma richiede la "revisione della disciplina concernente le procedure di accesso alle misure alternative prevedendo...che il procedimento di sorveglianza garantisca il diritto alla presenza dell'interessato e la pubblicità dell'udienza".

Se si lascia intatta l'area delle materie rispetto alle quali si procede, in sede di concessione e revoca delle misure alternative, con il procedimento di sorveglianza, i risultati che si ottengono sul versante della semplificazione non sono quantitativamente significativi.

~~Si consideri, poi, che l'eliminazione di preclusioni alla fruibilità delle misure alternative, sì come richiesto dalla legge di delega, determinerà, una volta che si sarà esercitata la delega in merito, un aumento delle richieste meritevoli di essere deliberate nel merito (venuto meno l'ostacolo rappresentato dai meccanismi preclusivi). Questa valutazione prognostica contribuisce a giustificare la previsione di una procedura semplificata per la concessione delle misure alternative, in un'ottica compensativa che è volta a bilanciare l'aumento del carico di lavoro dovuto a un'ampia contrazione del regime di preclusioni.~~

Sulla base di queste premesse si è individuata un'area per la quale la concessione di misure alternative può seguire percorsi semplificati.

Si valorizza la funzione monocratica nell'ambito delle attribuzioni del tribunale di sorveglianza; l'organo monocratico diventa titolare - entro un determinato perimetro applicativo - del potere di concedere in via provvisoria, con ordinanza resa senza formalità, la misura richiesta dall'interessato, ferma restando la competenza "finale" in capo al tribunale. La sfera di operatività del modulo semplificato viene delimitata mediante il riferimento a un tetto di pena (anche residua): non superiore a un anno e sei mesi. I destinatari della disposizione sono i condannati in stato di libertà (articolo 656, comma 5, c.p.p.).

L'iter del procedimento si articola nei seguenti passaggi: il presidente del tribunale di sorveglianza, quando la pena da espiare non è superiore a un anno e sei mesi, cura l'acquisizione dei documenti e delle necessarie informazioni e designa per la decisione un magistrato del tribunale, al quale è consentito, ove ne sussistano i presupposti, concedere in via provvisoria con ordinanza *de plano* la misura richiesta; in tale evenienza l'ordinanza è comunicata al pubblico ministero e notificata all'interessato e al difensore, i quali sono legittimati a proporre opposizione nel termine di dieci giorni; l'ordinanza resta sospesa durante il termine per proporre opposizione e fino alla decisione definitiva del tribunale; il tribunale, quindi, interviene in seconda battuta per decidere se confermare (senza formalità di procedura) la

decisione del magistrato designato, ovvero dare avvio al rito ordinario (articoli 666 e 678 c.p.p.), al cui esito verrà adottato il provvedimento definitivo. Il ricorso al rito "ordinario" (articoli 666 e 678 c.p.p.) s'impone nel caso di opposizione avverso l'ordinanza del magistrato. Il paradigma di riferimento è sempre di natura bifasica, ma con alcune differenze rispetto alla soluzione basata sull'estensione del modulo *ex* articolo 667, comma 4, c.p.p.: la scansione in fasi avviene sul piano dei rapporti tra organo monocratico e organo collegiale (e non nel contesto unitario del tribunale); in assenza di contraddittorio, può essere adottata solo una decisione favorevole all'interessato (di riflesso, si relativizza l'esigenza di rafforzare le garanzie del primo momento decisorio e svanisce quella di stabilire una causa d'incompatibilità *ad hoc*).

In accoglimento di una condizione della Commissione giustizia della Camera dei deputati, posta in prima lettura, si è modificata la illustrata disposizione per chiarire che il provvedimento provvisorio può essere soltanto di concessione e che può essere adottato dal componente relatore del collegio del tribunale di sorveglianza. Il tribunale di sorveglianza resta in ogni caso l'organo giudiziario titolare del potere di conoscere delle domande di concessione delle misure alternative, ed in via esclusiva di rigettarle. Per esigenze di accelerazione e semplificazione, si riconosce in capo ad un componente del collegio giudicante il potere di accogliere, con ordinanza provvisoria, la domanda, salva la ratifica del collegio e, in ogni caso, la decisione dello stesso in esito all'opposizione.

Sono poi aggiunti due commi immediatamente dopo il comma 3, per garantire il diritto alla pubblicità dell'udienza e alla presenza dell'interessato. Si assicura, su richiesta dell'interessato, la pubblicità dell'udienza *coram partibus*, che costituisce il "cuore" del procedimento di sorveglianza, e ciò sulla premessa che la pubblicità costituisce il contenuto di un diritto cui il diretto interessato può, rimanendo inattivo, decidere di rinunciare. Tale lettura è conforme alle sentenze della Corte costituzionale (cfr. sent. cost. n. 135/2014, con riferimento al c.d. processo di sicurezza, e sent. cost. n. 97/2015, relativamente alle materie di competenza del tribunale di sorveglianza) che, sicuramente, hanno ispirato il legislatore delegante, e si concilia con la delicatezza delle questioni che non di rado vengono affrontate nell'ambito della c.d. giurisdizione rieducativa: delicatezza che, non a caso, aveva indotto il legislatore del 1975 a optare per un rito caratterizzato dall'assenza di pubblicità. Il richiamo agli articoli 471 e 472 c.p.p., in quanto compatibili, costituisce una sorta di "valvola di sicurezza", grazie alla quale, in ben determinate ipotesi, il giudice è legittimato, ai fini di un ordinato svolgimento dell'udienza, a procedere in assenza di pubblicità, nonostante la contraria richiesta dell'interessato.

Nello stesso tempo si è tenuto presente che il legislatore delegante ha guardato con accentuato favore all'utilizzo dei collegamenti audiovisivi, sia intervenendo sugli articoli 146-*bis* e 45-*bis* disp. att. c.p.p. (cfr., rispettivamente, commi 77 e 78 dell'articolo 1 l. n. 103 del 2017), sia, con più specifico riferimento al settore dell'esecuzione penitenziaria, prevedendo esplicitamente, nella lett. *i*) del citato articolo 1, comma 85, il ricorso ai collegamenti audiovisivi anche per «*fini processuali*».

La principale linea di demarcazione tra presenza "reale" e presenza "virtuale" continua a fare capo alla collocazione dell'interessato in una struttura penitenziaria situata all'interno o, rispettivamente, all'esterno della circoscrizione del giudice procedente. Nel primo caso il soggetto che lo richiama è sentito personalmente, fatte salve le ipotesi previste dall'articolo 45-*bis* disp. att. c.p.p.

A questo proposito, tuttavia, è parso opportuno disciplinare normativamente un'ipotesi sperimentata nella prassi di taluni uffici giudiziari, dove al titolare del diritto alla presenza "reale" in udienza viene consentito, previa apposita richiesta, di optare per l'audizione a distanza, mediante il collegamento audiovisivo. Modalità, quest'ultima, che costituisce la regola per coloro che sono detenuti o internati in una struttura ubicata al di fuori della circoscrizione del giudice procedente.

Grazie a questa nuova regolamentazione è superata la criticata e criticabile previsione del vigente articolo 666, comma 4, c.p.p., in cui è riconosciuta una sorta di rogatoria "interna" al magistrato di sorveglianza competente *ratione loci*: un magistrato che, per forza di cose, non può andare al di là di un'audizione dal sapore "burocratico".

Con l'ultimo periodo si prescrive, per ovvie ragioni – tanto più convincenti, in quanto spesso la magistratura di sorveglianza è chiamata a effettuare valutazioni di carattere personologico –, che, in ogni caso, il giudice, se lo ritiene necessario, può disporre la traduzione innanzi a sé del soggetto al quale si riferisce la *res giudicanda*.

È appena il caso di osservare che le nuove disposizioni in tema di pubblicità dell'udienza e diritto a prendere parte ad essa non incidono sulle norme che prevedono che l'udienza debba essere tenuta, nel senso che non ne ampliano (e ovviamente, non ne riducono) l'ambito operativo.

L'articolo 5 dello schema di decreto reca in primo luogo modifica all'articolo 51-*bis* ord. pen. che si discosta dalla vigente formulazione solo per alcuni aggiornamenti del testo. L'ambito di applicazione viene ridefinito facendo riferimento all'esecuzione in corso di una misura

alternativa, senza elencare analiticamente tutte le misure previste dalla legge. Analogamente, la valutazione che il pubblico ministero è chiamato a compiere riguarda la persistenza delle condizioni di applicabilità della misura in corso, qualunque essa sia.

Si precisa inoltre come il pubblico ministero competente all'adozione dei provvedimenti e degli adempimenti previsti, sia quello individuato sulla scorta delle regole generali per l'esecuzione, ai sensi dell'art. 655 del codice di procedura penale.

La modifica dell'ultimo comma intende chiarire come l'esecuzione del provvedimento di cessazione della misura alternativa non più ammissibile ed il conseguente accompagnamento in istituto sono disposti direttamente dal magistrato di sorveglianza, senza che sia necessario un successivo intervento del pubblico ministero. Sul punto, si erano manifestate prassi non uniformi.

Si interviene inoltre sull'art. 51-*ter* ord. pen., oltre che per alcune modifiche testuali analoghe a quelle introdotte all'articolo precedente (con il riferimento alle misure alternative che sostituisce l'elencazione di tutte le misure previste dalla legge), è modificata la disciplina. Si prevede che il magistrato di sorveglianza possa dare impulso al procedimento destinato a valutare la revoca della misura in atto, senza disporre la sospensione cautelativa.

Si tratta del recepimento di una buona prassi già diffusa in molti uffici. In accoglimento di una condizione della Commissione giustizia della Camera dei deputati si è precisato che il magistrato di sorveglianza a cui è riferimento è quello che ha giurisdizione nell'ambito territoriale in cui la misura è in esecuzione.

Ovviamente la regola vale anche per la liberazione condizionale. Nessun significato, infatti, può essere attribuito alla collocazione successiva della relativa normativa, che soltanto per un problema di numerazione non si è potuto inserire laddove sarebbe stato sistematicamente più congruo, cioè dopo l'art. 51 dedicato alla semilibertà.

L'articolo 6 detta disposizioni in punto di pene accessorie e misure alternative alla detenzione mediante introduzione di una regola di principio recata dall'articolo 51-*quater* ord. pen. in attuazione della lettera u) del comma 85 della legge di delega, funzionale alla rimozione di ostacoli al reinserimento sociale.

Le misure alternative alla detenzione sono caratterizzate da una *ratio* di forte potenziamento della funzione di risocializzazione alla quale potrebbero essere di ostacolo le pene accessorie con il loro contenuto di incapacitazione più o meno consistente. Ebbene, con riferimento alle misure alternative, mentre la Cassazione in precedenza riteneva che l'esecuzione delle pene

accessorie dovesse essere posticipata all'esito dell'espiazione delle misure (Cass. 13499/2011, ced. 249865), di recente - con riferimento all'affidamento in prova - si è orientata diversamente, ritenendo che il tempo trascorso in misura alternativa possa essere computato anche come tempo di esecuzione della pena accessoria, con conseguenze anche sotto il profilo degli effetti estintivi (Cass. 52551/2014, ced. 262196). Nella prassi, spesso avviene che l'organo dell'esecuzione disponga il differimento delle pene accessorie al termine dell'espiazione della misura alternativa, così da rendere più agevole la predisposizione del programma connesso alla misura.

La riforma prevede che, in caso di applicazione di una misura alternativa alla detenzione siano messe in esecuzione anche le pene accessorie, salvo che il giudice che ha concesso la misura disponga la loro sospensione, qualora la stessa sia funzionale a salvaguardare le esigenze di reinserimento sociale del condannato. Pertanto, in caso di sospensione, si determina il differimento della pena al momento in cui sarà cessata l'esecuzione della misura alternativa; in assenza di sospensione, gli effetti delle pene accessorie cominciano subito a prodursi.

~~Una disciplina più favorevole è stata prevista per la misura dell'affidamento in prova disposto ai sensi dell'art. 47 ord. pen. considerato che l'esito positivo del periodo di prova estingue la pena principale e ogni altro effetto penale della condanna, si esplicita che si estinguono anche le pene accessorie non già eseguite. Il chiarimento potrebbe apparire pleonastico, considerato che l'art. 47 ord. pen. dispone già l'estinzione di tutti gli effetti penali della condanna tra i quali rientrano, ai sensi dell'art. 20 c.p., anche le pene accessorie; peraltro, poiché la giurisprudenza non è pacifica sulla estensione dell'effetto estintivo anche alle pene accessorie, la precisazione è in grado di svolgere nella prassi applicativa una importante funzione di chiarimento. L'intervento normativo non può, dunque, essere letto a contrario, come se volesse affermare che gli effetti penali non comprendono le pene accessorie, in quanto si tratterebbe di una lettura incompatibile con l'art. 20 c.p.~~

~~La differenza di disciplina in punto effetti delle pene accessorie tra le misure dell'affidamento in prova e le altre (semilibertà e detenzione domiciliare), con applicazione solo alle prime dell'effetto estintivo al termine della cessazione della misura, si giustifica in ragione del fatto che solo per i casi di affidamento in prova si produce l'effetto di estinzione della pena principale e degli altri effetti penali della condanna a seguito di un giudizio di esito positivo della prova che, invece, manca nelle altre misure alternative che soggiacciono solo al regime della revoca in presenza di~~

~~condotte incompatibili con la prosecuzione della misura (non a caso, nella disciplina attuale non è previsto, al termine dell'esecuzione della semilibertà o della detenzione domiciliare, che si produca l'estinzione degli effetti penali della condanna).~~

Il penultimo comma 2 è volto a salvaguardare la disciplina di carattere generale prevista dal codice penale sul rapporto tra pena principale e pene accessorie: prevede che, in caso di revoca della misura, qualora fosse stata disposta l'applicazione delle pene accessorie in costanza di esecuzione della misura alternativa, l'esecuzione sia sospesa e riprenda ad essere eseguita la pena detentiva; in ogni caso, il periodo di esecuzione delle pene accessorie va computato ai fini della loro durata.

L'articolo 7 reca disposizioni che attuano il criterio di delega di cui alla lettera d) del comma 85 dell'articolo 1, in materia di affidamento in prova al servizio sociale e va letto in correlazione alla modifica del comma 6 dell'art.656 c.p.p. In linea con quanto richiesto dal legislatore delegante, si distingue la base conoscitiva - su cui fondare il giudizio prognostico - fra il soggetto detenuto e quello in libertà: in quest'ultimo caso la legge richiede l'espletamento di una osservazione della personalità in ambiente esterno assegnato all'UEPE, capace di integrare gli elementi a disposizione della magistratura di sorveglianza, sinora limitati ai dati giudiziari e all'inchiesta socio-familiare condotta dal servizio sociale. Si vedano anche le modifiche sulle funzioni dell'ufficio di esecuzione penale esterna.

In funzione di semplificazione l'articolo in esame interviene, mediante modifica dell'art.57 ord. pen., sull'avvio della procedura in tutti i casi in cui il detenuto non sia dotato degli strumenti culturali e giuridici per tutelare personalmente i propri interessi (si pensi, ad esempio, ai detenuti stranieri).

Resta impregiudicata la facoltà di iniziativa, quale forma di ricompensa, rimessa al consiglio di disciplina dall'art. 76 comma 2 lett. b) e c) del regolamento di esecuzione. Si tratta tuttavia di ipotesi eccezionale che non attribuisce al medesimo consiglio un generale potere di iniziativa.

L'istanza, come diversamente non potrebbe essere, può essere presentata anche dal difensore del condannato o dell'internato, sebbene fosse già evincibile dal sistema.

L'aggiunta del riferimento ai permessi di cui agli artt. 30 e 30-ter ord. pen., per un verso, pare conseguente alla valorizzazione della proposta del gruppo di osservazione e trattamento, destinata ad esplicitarsi fisiologicamente anche nell'ammissione ai permessi premio, per altro verso ha il pregio di velocizzare la concessione di permessi legati ad eventi familiari, la cui

notizia spesso proviene dai prossimi congiunti di detenuti ed internati, fino ad oggi però sforniti del potere di iniziativa.

L'articolo 8, in attuazione del criterio di delega di cui alla lettera d) del comma 85, introduce modifiche che investono le modalità di controllo sul rispetto da parte del condannato delle prescrizioni impartite a titolo di misura alternativa. Sebbene la legge disciplini dettagliatamente questa materia con riguardo alla semidentenzione, alla libertà controllata e alla libertà vigilata (art. 65 l. 24 novembre 1981, n. 689 e art. 228 c.p.), il profilo è attualmente trascurato per i provvedimenti emessi dalla magistratura di sorveglianza: la legge si limita a prevederne una comunicazione all'autorità provinciale di pubblica sicurezza (art. 58 ord. pen.) addossando sui servizi sociali i compiti di vigilanza sul rispetto delle loro direttive (art. 96 comma 5 e 118 comma 8 lett. c) reg. penit.).

La proposta mira a regolare più compiutamente questo rilevante aspetto, coinvolgendo la polizia penitenziaria nelle verifiche sull'esecuzione penale esterna e definendo caratteristiche e limiti dei controlli affidati alle forze di polizia.

Si è ritenuto anzitutto di prevedere che la polizia penitenziaria, quando agisce in questo specifico ambito, debba seguire le indicazioni impartite dal direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna, che potrà richiedere il suo intervento per conferire maggiore effettività alla vigilanza sul rispetto delle prescrizioni. Al contempo, si è sottolineata l'esigenza di un coordinamento con l'autorità di pubblica sicurezza, che continua ad essere investita dei compiti di controllo sul territorio. Si sono infine aggiunte specificazioni volte a limitare gli accertamenti espletabili dalle diverse forze di polizia.

L'attuazione del criterio direttivo è volta a realizzare congiuntamente diversi obiettivi: superare il disagio degli assistenti sociali nell'espletamento dei compiti di controllo che la legge assegna loro, avvertiti come del tutto estranei alle competenze e alla "vocazione" di queste figure professionali; soddisfare l'insopprimibile esigenza - insita nella natura penale delle misure - di vigilare sul rispetto delle prescrizioni che contengono restrizioni della libertà legate a parametri spazio-temporali e necessitano perciò di qualche verifica per non degradare a precetti astratti; valorizzare il ruolo della polizia penitenziaria arricchendo lo spettro delle sue competenze; alleggerire i compiti della polizia di sicurezza che potrebbe, a fronte di un significativo incremento della concessione di misure alternative, non assicurare controlli effettivi sui condannati in esecuzione penale esterna.

Un più efficace sistema di sorveglianza dovrebbe infatti contribuire, insieme alle altre modifiche proposte in attuazione della legge delega, ad aumentare le possibilità di accesso alle misure alternative, incidendo in particolare sul settore ove le statistiche rivelano una minore percentuale di concessione: quello delle richieste provenienti dalla popolazione detenuta. La magistratura si trova a dover scegliere, per condannati che (per entità della pena o pericolosità sociale) si trovano in carcere, fra lo stato di cattività totale e spazi di libertà talora avvertiti come eccessivi, anche per la consapevolezza di un non sempre efficace sistema di controlli. L'incremento della vigilanza esterna potrebbe assicurare sull'affidabilità delle misure alternative, a beneficio della progressione nel trattamento e del decremento della popolazione reclusa.

Occorre tuttavia che questa esigenza, specie quando applicata all'affidamento in prova, sia adeguatamente contemperata con quella di mantenere l'esecuzione penale esterna un esperimento di vita in (relativa) libertà e di non ostacolare, con pratiche stigmatizzanti, un efficace reinserimento sociale del condannato. La proposta si completa pertanto con una precisazione circa le modalità dei controlli, che devono essere caratterizzati dalla dovuta discrezione ed espletarsi in modo da non interferire con le attività risocializzative e in particolare con lo svolgimento del lavoro.

Il coinvolgimento della polizia penitenziaria in tali attività è espressamente contemplata nella legge delega, secondo indicazioni elaborate nel corso degli Stati generali dell'esecuzione penale, al di là dunque delle perplessità manifestate del Garante relative piuttosto ai profili organizzativi e di organico della polizia penitenziaria.

Sempre in attuazione della lettera d) del comma 85, l'articolo 9, contiene una nuova formulazione dell'art. 72 ord. pen., che punta a integrare i compiti affidati agli uffici di esecuzione penale esterna aggiungendo un riferimento all'attività di osservazione del comportamento da espletare in libertà in vista dell'applicazione di misure alternative. Il contributo degli uffici dell'esecuzione penale esterna in vista dell'applicazione di misure alternative alla detenzione s'incentra, in virtù del testo vigente dell'art. 72 ord. pen., sull'inchiesta socio-familiare, che soffre il limite di non poter consegnare al giudice osservazioni sul «comportamento serbato» dal richiedente, cardine del giudizio configurato dalla legge per la concessione dei benefici. Si allarga pertanto lo spettro delle valutazioni sulla situazione dell'istante mediante il coinvolgimento di un'*équipe* multidisciplinare, ricalcata sul modello di quella operante all'interno del carcere e capace di esprimere pareri anche sui dati

comportamentali del condannato. Per l'espletamento di questa attività, presso gli uffici dell'esecuzione penale esterna dovranno essere incardinate (o coinvolte mediante idonee forme di collaborazione) figure professionali che affianchino gli assistenti sociali nell'inchiesta da inviare alla magistratura di sorveglianza.

L'articolo 10 reca modifiche alla legge 15 dicembre 1990, n. 395. L'attuazione della delega è completata da un intervento sull'art. 5 della legge citata (ordinamento del corpo di polizia penitenziaria), che punta ad estendere i compiti della polizia penitenziaria in modo da ricomprendervi anche le attività di vigilanza sul rispetto delle prescrizioni da parte dei condannati in esecuzione penale esterna.

DISPOSIZIONI IN TEMA DI VITA PENITENZIARIA.

L'articolo 11 ha ad oggetto la modifica di numerose disposizioni dell'ordinamento penitenziario nella prospettiva del rafforzamento dei diritti di detenuti ed internati.

La novella dell'articolo 1 dell'ordinamento penitenziario riporta al centro della definizione normativa di 'trattamento e rieducazione' le indicazioni costituzionali sulla legalità e sulla finalizzazione della pena, quali consegnate dal terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione.

Come chiarito in premessa a seguito del mutamento del quadro politico sopravvenuto alla seconda deliberazione preliminare del Consiglio di Ministri si è scelto, per ragioni eminentemente politiche, di eliminare ogni richiamo ai principi fondamentali delle Regole penitenziarie europee (Raccomandazione R (2006)2 del Consiglio di Europa), valorizzando peraltro le perplessità già manifestata dalla 2^a Commissione del Senato, in sede di primo esame del testo. Conseguentemente per questa via non si fa riferimento alla c.d. sorveglianza dinamica.

Si è inserito il richiamo esplicito ai 'diritti fondamentali' quale patrimonio inviolabile della persona ristretta. A corollario di questa affermazione è parso, inoltre, opportuno un richiamo esplicito al principio affermato nell'articolo 13, quarto comma, della Costituzione sul divieto di ogni violenza fisica e morale sulle persone ristrette.

Quanto al divieto di discriminazione, la proposta contiene alcune novità: anzitutto, si pone attenzione al rischio rappresentato dal 'sesso' quale possibile fattore di discriminazione con riferimento, ad esempio, al trattamento talvolta diseguale riservato alle donne in carcere. Si osserva, in particolare, che la popolazione femminile costituisce una percentuale molto bassa

dell'intera popolazione detenuta (al 30 settembre 2017 è poco più del 4%), così che essa tende - per così dire - a "scompare" dal punto di vista trattamentale.

Nell'affermare il principio secondo cui il trattamento è improntato ad assoluta imparzialità senza discriminazioni, l'attuale articolo 1 non cita -tra le cause di discriminazione- il sesso. La spiegazione di questa omissione è stata individuata nella consapevolezza che il trattamento per le detenute donne è diverso da quello riservato agli uomini, ma questo non significa che debba essere diseguale o che possano essere ignorate le specifiche esigenze della popolazione detenuta femminile.

Analogamente si è posta attenzione alla salvaguardia dalle possibili discriminazioni dovute all'identità di genere' per quei soggetti (ad es. le persone transessuali o transgender) che, come si è previsto nell'articolo 14 - anch'esso sul punto novellato -, dovrebbero essere collocati in istituti o sezioni compatibili con il proprio sesso di identificazione e messi nelle condizioni di proseguire la transizione di sesso durante la detenzione, senza interruzioni di cura.

Infine l'inserimento, tra i possibili fattori di discriminazione, anche dell'"orientamento sessuale", è volto a prevenire i fenomeni, purtroppo molto frequenti in ambito carcerario, di stigmatizzazione del mero dichiarato orientamento in campo sessuale, che si attua pure inserendo tali soggetti in istituti o sezioni solo in base ad esso, con il connesso rischio di sottrazione al trattamento ordinariamente praticato nei confronti della restante popolazione detenuta.

Infine, richiamando i concetti di 'responsabilità', 'autonomia', 'socializzazione' e 'integrazione', si caratterizza il trattamento verso modelli di partecipazione attiva e 'responsabilizzante' del detenuto a tutte quelle attività che favoriscono il suo processo di reintegrazione, da un lato, tramite l'abbandono definitivo dei processi di 'infantilizzazione' (che purtroppo ancora caratterizzano l'approccio trattamentale in ambito intramurario) e, dall'altro, mediante forme di integrazione tra ristretti (e tra gruppi) e forme di socializzazione (non imposta ma proposta) che possano favorirne il reinserimento.

~~Il detenuto deve essere invitato, anche attraverso una plurale e variegata offerta trattamentale, a condividere con gli altri gli spazi di socialità, le attività comuni, lo studio, il lavoro e anche lo svago, e deve poter organizzare la propria vita quotidiana in istituto con il massimo di autonomia consentita dal mantenimento della sicurezza, così da assicurare una vera integrazione sociale e culturale e, quindi, un effettivo recupero.~~

L'ordine interno e la garanzia dei diritti, per ultimo, rappresentano lo strumento finalizzato e subordinato alla realizzazione di un sistema che garantisca l'accesso dei detenuti e degli internati agli elementi del trattamento, indispensabili per l'accesso ai percorsi riabilitativi.

Le restrizioni dettate da ragioni di ordine non possono dunque determinare una compressione dei diritti superiore a quella strettamente necessaria.

Lo stesso ruolo assegnato alla polizia penitenziaria appare, ancor oggi, prevalentemente connotato da una funzione di mera custodia, immaginando che il modo più idoneo a prevenire fatti e azioni compromettenti la sicurezza consista solo nell'intensificare la sorveglianza negli istituti.

E', dunque, fondamentale che si realizzi una sorveglianza più efficace, che fondi i suoi presupposti su un sistema che faccia della conoscenza del detenuto il fulcro su cui deve poggiare qualsiasi tipo di intervento trattamentale o securitario adeguato. ~~Le attività di controllo non devono investire ogni aspetto della quotidianità delle persone ristrette le quali devono essere, invece, affidate anche ai responsabili delle specifiche attività trattamentali, in modo tale che la maggior parte della giornata sia svolta fuori dalle camere destinate al pernottamento allo scopo, in particolare, di favorire i rapporti interpersonali e consentire da parte degli operatori penitenziari, complessivamente intesi, l'osservazione del comportamento e della personalità. Sul punto è stata accolta l'osservazione h) della 2ª Commissione del Senato, sostituendo il termine "aree" con "camere". Sulla base infatti dell'attuale organizzazione di molti istituti "l'impiego del corridoio della sezione detentiva ove sono collocate le camere di pernottamento non sarebbe utile ai fini del rispetto della norma in discorso. Quest'ultima, così intesa, non sarebbe applicabile in numerose strutture detentive italiane, molte delle quali — soprattutto nelle stagioni più fredde — non sono sufficientemente dotate di locali e spazi diversi dalle parti comuni delle sezioni detentive. Inoltre, cristallizzare un tale principio nella legge senza prevedervi ben individuate eccezioni, rischia di irrigidire troppo l'organizzazione della vita intramuraria e della sorveglianza sui ristretti".~~

~~Un tale modulo organizzativo consentirà di apprestare nei confronti del singolo il miglior trattamento rieducativo possibile, fondato sui suoi bisogni e sulle sue caratteristiche individuali e di realizzare, nel contempo, una più efficace azione di prevenzione e di controllo dei rischi per la sicurezza.~~

Si interviene sull'**articolo 9 ord. pen.**, che tratta dell'alimentazione dei detenuti, per estendere i requisiti del vitto, rispetto a quanto attualmente previsto, in modo da soddisfare le esigenze

delle diverse 'culture' alimentari, nel rispetto del principio di *tendenziale* conformità della vita penitenziaria a quella esterna. La natura cogente della prescrizione è mitigata dalla possibilità, da parte dell'amministrazione, di garantire un vitto conforme nei limiti delle effettive disponibilità e della concreta reperibilità di generi rispondenti alle varie esigenze della popolazione detenuta.

L'intervento sull'**articolo 10 ord. pen.**, la cui rubrica è dedicata alla permanenza all'aperto, innalza, sulla scorta di quanto già ordinariamente previsto in molti istituti penitenziari italiani, le ore dedicate alle attività all'aperto a un minimo di quattro; tempo ritenuto necessario a compensare i periodi di permanenza in locali chiusi, con possibile riduzione sino a due ore (un'ora nel testo vigente) per giustificati motivi. Al riguardo si è inteso accogliere, sia pure parzialmente, l'osservazione i) della 2^a Commissione del Senato che ha proposto la soppressione della disposizione in esame. In contrario, le preoccupazioni manifestate circa la materiale impossibilità di garantire in tutti gli istituti una permanenza per quattro ore all'area aperta sono attenuate dalla possibilità attribuita al direttore di una riduzione a condizione che ricorrano motivi "giustificati", anche sul piano strutturale e organizzativo, e non solo "eccezionali".

Infine, si trasferisce a livello di normazione primaria la regola stabilita dal comma 4 dell'articolo 16 del regolamento sulla protezione dagli agenti atmosferici, sempre allo scopo di garantire i diritti primari dell'individuo, che non può vedersi costretto a subire lunghe permanenze in ambiti non adeguatamente protetti contro le sfavorevoli condizioni climatiche (sole, freddo, pioggia, etc.).

La modifica dell'**articolo 13 ord. pen.**, dedicato alla individualizzazione del trattamento, mira a meglio definire gli aspetti del trattamento individualizzato alla stregua del criterio di delega di cui alla lettera r) (dignità e responsabilizzazione) e della lettera f) (giustizia riparativa). In primo luogo, con la modifica del comma primo, si propone di esplicitare il richiamo al principio di responsabilizzazione (espressamente contemplato dalla delega) e del rispetto della dignità e della salute, con l'espressa direttiva di incentivare, ove possibile, le attitudini del soggetto detenuto, idonee a sostenerlo nel processo di reintegrazione sociale.

Il comma secondo è stato oggetto di una revisione volta a togliere ogni riferimento al 'disadattamento sociale', stabilendosi che l'osservazione scientifica della personalità è rivolta esclusivamente alla rilevazione delle cause che hanno condotto la persona a commettere il

reato, ivi comprese, se esistenti, le 'carenze psicofisiche'. In tal modo non viene ignorata, secondo un approccio più 'moderno', una realtà che presenta molteplici forme criminali (*white collars crimes*, tossicodipendenti, criminalità politica) e che deve essere valutata al fine di proporre un programma di reinserimento volto al superamento degli eventuali ostacoli che si frappongono al recupero sociale. Alla stregua delle attuali conoscenze criminologiche e scientifiche e della prospettiva per cui il reato non è sempre l'effetto di disadattamento sociale od opera di carenze fisiche o psichiche della persona e il delinquente non è sempre un 'marginale' o 'disadattato' - secondo il modello penitenziario del 1975 della *deprivazione sociale* quale principale causa del reato - la modifica riflette l'abbandono di un approccio deterministico che si affida, talvolta, a un'ingenua fiducia nelle capacità della scienza e della criminologia. Si recupera, infine, attraverso la trasposizione nel testo di un nuovo comma quanto già contenuto nell'articolo 27 del regolamento e cioè il riferimento esplicito alla *'riflessione sulle condotte antigiuridiche poste in essere, sulle motivazioni e sulle conseguenze negative delle stesse per l'interessato e per la vittima del reato nonché sulle possibili azioni di riparazione'*, con l'aggiunta di un richiamo espresso alla vittima, non esistente nella formulazione dell'articolo 27 del regolamento. Ciò rappresenta il frutto della maturata sensibilità anche in materia di tutela dei diritti delle vittime, di acquisizione dei principi della giustizia riparativa e della moderna vittimologia e trova riconoscimento e collocazione a livello di normativa primaria in attuazione del criterio di delega *sub f)* limitato all'ambito intramurario (*"previsione di attività di giustizia riparativa e delle relative procedure, quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale sia in ambito intramurario sia nell'esecuzione delle misure alternative"*).

Si riproduce, poi, il contenuto integrale dei commi secondo e terzo vigenti, con l'aggiunta della previsione di un termine di mesi 6 (non incluso dal testo vigente benché previsto - peraltro esteso a 9 mesi - nell'articolo 27 del regolamento) per la prima formulazione del programma di trattamento, allo scopo di rendere effettiva e, soprattutto, tempestiva la predetta osservazione.

Infine, si prevede espressamente che la cartella personale del detenuto debba obbligatoriamente seguire lo stesso in tutti i suoi eventuali trasferimenti successivi.

Nel modificare l'**articolo 14 ord. pen.**, relativo all'assegnazione, al raggruppamento e alle categorie dei detenuti e degli internati, si muove dalla considerazione che l'assegnazione in luoghi lontani (quando subita) è uno dei principali elementi di ostacolo ai contatti con la

famiglia e dunque all'esercizio del diritto all'affettività; e che spesso i trasferimenti repentini interrompono percorsi intrapresi e sono anche una delle cause ricorrenti di tentativi di suicidio. La modifica è volta ad affermare il diritto del detenuto ad essere assegnato ad un istituto prossimo alla residenza della famiglia, al fine di assicurare l'effettivo esercizio dell'affettività (criterio *n*) della delega); ovvero ad un istituto prossimo a quello che per il detenuto rappresenta il principale centro di riferimento (la precedente residenza, il luogo in cui aveva instaurato rapporti amicali o aveva ricevuto assistenza economica o sociale), fatta salva l'esistenza di specifici motivi contrari (che per lo più potranno consistere nel mantenimento o nella ripresa di rapporti con la criminalità comune o organizzata, nella natura del reato commesso ovvero nelle esigenze logistiche degli istituti). L'introduzione di un nuovo comma antecedente al primo comporta l'abrogazione dell'ultimo periodo del comma 2 (*"Per le assegnazioni sono, inoltre, applicati di norma i criteri di cui al primo e al secondo comma dell'articolo 42"*).

L'intervento di novella ha, poi, preso atto che, nell'ambito dell'intera popolazione detenuta, quella femminile costituisce poco più del 4%, ed è ospitata in 5 istituti esclusivamente femminili mentre, per la restante parte, trova collocazione in sezioni di istituti maschili, talora con presenze davvero molto contenute (anche meno di dieci persone). Il dato ha, da un lato, posto in evidenza come ciò rappresenti uno dei fattori che rende più difficile prendere in carico le donne detenute, dall'altro che il modello carcerario è prevalentemente strutturato sulle necessità maschili. A confortare l'assunto sovviene la considerazione che l'ordinamento penitenziario dedica un numero esiguo di previsioni normative alla popolazione femminile.

Di qui prendono avvio le specifiche previsioni rivolte alle detenute, nella prospettiva di assicurare loro una tendenziale parità di trattamento, in ottemperanza al criterio di delega di cui alla lett. t) (*"previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute"*). In particolare, si colloca lungo tale direttrice l'idea della creazione di sezioni destinate ad ospitare le donne in un numero tale da non compromettere le attività trattamentali. Come si constata sulla base delle recenti statistiche del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, la frammentazione delle presenze femminili sul territorio nazionale comporta che alle donne siano destinate risorse limitate, con conseguente ricaduta sull'offerta di attività trattamentali capaci di concretare il recupero e il reinserimento. Conseguentemente, si è ritenuto di inserire nell'articolo in esame, che si occupa di assegnazione, anche un comma dedicato alle madri detenute che abbiano con sé i figli.

Con apposito comma aggiunto, si mira – in coerenza alla modifica inserita nell'articolo 1 in materia di non discriminazione per identità di genere e orientamento sessuale – a rendere effettive le misure di tutela nei confronti di chi, a causa delle predette condizioni, possa temere di subire sopraffazioni o aggressioni da parte della restante popolazione detenuta. In tali casi si prevede che l'inserimento in sezioni separate avvenga presso istituti o sezioni adibiti a quelle sole categorie omogenee, opportunamente distribuiti su tutto il territorio nazionale, in modo da evitare una promiscuità all'interno delle c.d. sezioni *protette*, foriera di nuove possibili discriminazioni (com'è noto oggi gli omosessuali e le persone transessuali sono ospitate insieme ai *'sex offenders'* anche quando non hanno commesso reati di natura sessuale, agli appartenenti alle forze dell'ordine autori di reato e ai collaboratori di giustizia) ed in modo da garantire, anche per dimensioni, uguali opportunità nel trattamento.

L'inserimento nei predetti raggruppamenti 'omogenei' deve, in ogni caso, trovare il consenso dell'interessato, che, in tal modo, può essere chiamato a rinunciare alla maggiore prossimità al luogo dove si concentrano i propri affetti familiari. In caso contrario, il detenuto predetto dovrà essere assegnato alle sezioni comuni ove poter praticare un trattamento non discriminatorio.

Circa gli elementi del trattamento, si prevede, mediante la modifica dell'**articolo 15 ord. pen.**, l'inserimento della formazione - attualmente presente solo nel terzo comma della disposizione, tra le attività che è consentito far svolgere agli imputati su loro richiesta (mero «trattamento penitenziario») - tra gli elementi fondamentali del trattamento «rieducativo» contemplati nel primo comma accanto alla istruzione e al lavoro. Le attività dirette alla formazione professionale dei detenuti rappresentano un elemento trattamentale la cui importanza, ai fini del reinserimento dei detenuti nella società, risulta accresciuta negli ultimi decenni, in ragione della profonda evoluzione del mondo del lavoro.

Il progresso tecnologico, da un lato, e l'aumento dell'occupazione nel settore dei servizi, dall'altro, richiedono ai lavoratori il possesso di competenze sempre più complesse e specialistiche.

Significative sono le modifiche all'**articolo 18 ord. pen.**, in tema di colloqui, corrispondenza e informazione. Con l'introduzione di un nuovo comma si è inteso affermare, a tutela del diritto di difesa, la facoltà del condannato di effettuare colloqui con il proprio difensore senza limiti fin dall'inizio dell'esecuzione della pena o della custodia cautelare, in quest'ultimo caso fatte salve le limitazioni stabilite dall'articolo 104 c.p.p. Per quanto riguarda i condannati, si è inteso

esplicitare tale diritto, pur essendo la questione già risolta con la sentenza 'additiva' della Corte cost. n. 212 del 9 aprile 1997. Analoga facoltà è concessa in relazione al diritto di conferire con i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati, in vista della complessiva tutela dei diritti primari della persona detenuta che non può subire alcuna limitazione di natura temporale. Per quel che attiene ai colloqui con i familiari, si ha cura di prevedere che possano svolgersi ove possibile con modalità riservate. Sotto tale profilo, i locali destinati ai colloqui devono essere articolati in modo tale da limitarne il carattere rumoroso e l'eccessiva visibilità fra i diversi gruppi familiari. Pur non venendo meno il controllo a vista del personale addetto, si deve tendere a offrire alle singole famiglie un minimo di riservatezza.

Vengono, poi, favoriti i colloqui con i minori, che potranno essere fatti anche nelle giornate festive, al fine di non ostacolarne i percorsi scolastici, e in locali ed aree, specialmente all'aperto (le cc.dd. 'aree verdi') appositamente attrezzati.

Sulla premessa che lo stato di detenzione non comporta l'indiscriminata compressione dei diritti e delle libertà della persona e che una corretta 'informazione' è presupposto stesso di un'utile 'istruzione', si prevede che ogni detenuto abbia diritto di essere correttamente informato, anche usando nuovi strumenti di comunicazione previsti dal regolamento.

È, allora, affermato il diritto di manifestazione del pensiero del detenuto, anche attraverso la stampa, nelle forme e nei limiti consentiti dalla legge penitenziaria e dal regolamento, alla stregua del principio costituzionale di cui all'articolo 21 Cost. e delle regole penitenziarie europee (par. 29.1)

Si è provveduto, altresì, ad aggiornare, anche nell'ottica della semplificazione (criterio *a*) della delega) la competenza in ordine ai colloqui telefonici e agli altri tipi di comunicazione degli imputati che, prima della sentenza di primo grado, restano di competenza dell'autorità giudiziaria che procede e, dopo la sentenza di primo grado, vanno attribuiti in tutti i casi (colloqui visivi, telefonici o con altre modalità tecnologiche) al direttore e non più al magistrato di sorveglianza (che oggi è competente per i soli colloqui telefonici degli imputati dopo la sentenza di primo grado), e fatte salve in ogni caso le competenze di cui all'articolo 18-ter ord. pen.

Con la riforma dell'**articolo 19 ord. pen.**, già dedicato ai temi dell'istruzione, formazione e tirocini, si dà attuazione al criterio *t*) della legge delega, dando particolare attenzione alla formazione culturale e professionale delle donne che, per il loro numero esiguo, risultano

spesso penalizzate nell'accesso ai predetti corsi. In attuazione del criterio o) della legge di delega, inoltre, si inserisce una disposizione volta a favorire una maggiore integrazione dei detenuti stranieri, in primo luogo con l'insegnamento della lingua italiana, e poi, superata la carenza linguistica, attraverso la diffusione e la conoscenza della Costituzione. Per quanto riguarda l'istruzione propriamente detta, l'intervento è finalizzato ad aggiungere a quella universitaria l'istruzione e la formazione tecnica superiore, nata con l'articolo 69 della legge n. 144 del 1999 per garantire una preparazione d'alto livello, in grado di rispondere ai fabbisogni professionali provenienti dal territorio, e che si articola nei due canali (D.P.C.M 25 gennaio 2008) dei percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e dei percorsi realizzati all'interno dei nuovi Istituti Tecnici Superiori (ITS).

Con la sostituzione dell'attuale quarto comma dell'articolo 19 si prevede che possano essere stipulate apposite convenzioni, oltre che con le Università, anche con gli istituti che gestiscono la formazione tecnica superiore. Si vuole promuovere inoltre la partecipazione dei detenuti ai tirocini formativi e di orientamento (cd. stages), disciplinati dalla L. n. 92 del 2012 (cd. Legge Monti-Fornero) che offrono la possibilità di acquisire competenze professionali finalizzate all'inserimento o al reinserimento lavorativo, prevedendo, inoltre, la corresponsione di un'indennità.

Si interviene anche sull'**articolo 27 ord. pen.**, dalla rubrica dedicata alle attività culturali, ricreative e sportive, per valorizzare la figura del mediatore culturale: se ne prevede così l'inserimento tra i componenti della commissione che organizza le attività culturali, ricreative e sportive.

Si interviene sull'**articolo 31 ord. pen.**, dedicato alla costituzione delle rappresentanze dei detenuti e degli internati, prevedendo che sia inserita anche una rappresentante di genere femminile. Si colma così una evidente lacuna, che si riverbera nella vita detentiva quotidiana, potendo determinare disparità di trattamento e comunque, di fatto, la pretermissione delle esigenze espresse dalle donne. In quest'ottica pare opportuno fare riferimento anche alla rappresentanza di cui agli articoli 9 in tema di controlli sull'alimentazione, 12 in tema di gestione della biblioteca, e 20 in tema di lavoro e 27 in tema di organizzazione delle attività culturali, ricreative e sportive.

Si innova l'**articolo 33 dell'ord. pen.** in tema di regime di isolamento. In primo luogo, la modifica si propone di adeguare la norma della legge penitenziaria alla nomenclatura processuale ("*indagini preliminari*" anziché "*istruttoria*"). Per il resto, data la pesante incidenza sui diritti primari dell'isolamento quale modalità esecutiva della pena detentiva (da tenere distinto, ben s'intende, dall'"isolamento diurno", quale sanzione penale tipizzata prevista dall'articolo 72 c.p.), si propongono modifiche corrispondenti all'attuazione del criterio r) della delega (rispetto della dignità). Una prima riguarda il numero 3) del comma 1, relativo all'isolamento *giudiziario*, per il quale non sono attualmente previsti limiti di durata e che vengono, invece, introdotti per garantire il rispetto dei diritti, anche di difesa, dell'imputato detenuto nel corso delle indagini preliminari. Sebbene anche dopo il rinvio a giudizio possano presentarsi eccezionalmente esigenze tali da giustificare forme di isolamento giudiziario, tuttavia esse potranno essere fronteggiate con altri istituti, diversi dall'isolamento continuo, che, si ribadisce, deve rimanere strumento assolutamente eccezionale in quanto gravemente incidente sui diritti fondamentali della persona - quali, ad esempio, il divieto di incontro tra detenuti o la non autorizzazione ai colloqui visivi e telefonici. Il protrarsi dell'isolamento, nel testo normativo attuale, «*fino a quando ciò sia ritenuto necessario dall'autorità giudiziaria*» configura la possibilità di violare la libertà di determinarsi dell'imputato nelle proprie dichiarazioni. Si richiede, pertanto, che i tempi e le ragioni siano specificati nel provvedimento dell'autorità giudiziaria precedente.

Nel nuovo comma 2 si opera un richiamo al regolamento (articolo 73) in merito alle modalità di attuazione dell'isolamento e alla particolare attenzione che gli operatori devono riservare ai soggetti sottoposti allo stesso (controlli sanitari e vigilanza continuativa), anche in relazione alle attività di prevenzione dei suicidi in carcere.

Nel rispetto della dignità del soggetto sottoposto a isolamento il nuovo comma terzo richiede che gli siano assicurate le "*normali condizioni di vita*", ad eccezione di quelle assolutamente incompatibili con le ragioni (sanitarie, disciplinari o cautelari) che lo hanno determinato. Si deve precisare che, a norma del comma 6 dell'articolo 73 del regolamento, è comunque rimesso all'autorità giudiziaria precedente, nel caso di isolamento giudiziario, il potere-dovere di stabilire le limitazioni indispensabili a garantire lo scopo per il quale l'isolamento è stato disposto.

Il nuovo comma 4 garantisce al detenuto, salve le limitazioni disposte in ordine ai colloqui dall'autorità precedente in caso di isolamento giudiziario ai sensi dell'articolo 18, il diritto di effettuare i colloqui con le persone autorizzate all'ingresso.

Si interviene anche sull'**articolo 36 ord. pen.**, relativo al regime disciplinare, per chiarire che la sanzione disciplinare nella fase esecutiva deve tenere conto del trattamento penitenziario in corso, al fine di non ostacolare il processo di recupero.

Con le modifiche all'**articolo 40 ord. pen.**, circa l'autorità competente a deliberare le sanzioni disciplinari, si dà attuazione alla direttiva della legge di delega di cui all'articolo 1, comma 85, lett. m), ove è prevista la *«esclusione del sanitario dal consiglio di disciplina istituito presso l'istituto penitenziario»*.

La modifica imposta dalla legge di delega investe i vari settori in cui è chiamato a svolgere le sue funzioni il consiglio di disciplina.

Sembra opportuno che, nell'individuazione del soggetto che prende il posto del sanitario nel consiglio di disciplina, la scelta cada su chi opera all'esterno dell'istituto penitenziario. Muovendo dal bisogno di rafforzare il requisito dell'imparzialità dell'organismo che giudica sulla responsabilità dell'incolpato, si ritiene, anche nella prospettiva di contrastare il più possibile la tendenziale separatezza del carcere dalla società esterna, che la sostituzione possa esser fatta guardando agli esperti del tribunale di sorveglianza, che già hanno sperimentato l'esercizio di delicate funzioni in piena imparzialità.

Nel riformulato secondo comma si è stabilito pertanto che, come terzo componente dell'organismo disciplinare, figuri un esperto componente del tribunale di sorveglianza designato dal presidente.

Infine, in sintonia con le esigenze di trasparenza che hanno ispirato la nuova formulazione del comma secondo, si propone l'inserimento di un successivo comma, ove si prevede che possa assistere alle riunioni del consiglio di disciplina il garante dei diritti dei detenuti, designato dal Comune o dalla Regione. Pur non essendo riconosciuto al garante il diritto di voto, viene espressamente prevista la sua facoltà di accedere in qualunque momento agli atti del procedimento disciplinare.

L'espresso riconoscimento di tale facoltà in questa sede dipende esclusivamente dalla particolare importanza del procedimento disciplinare. Restano fermi gli altri poteri di intervento attribuiti a tale figura in ambito penitenziario.

Un'importante modifica riguarda la disciplina dei trasferimenti, contenuta nell'**articolo 42 ord. pen.** Si riconosce - in linea con le regole penitenziarie europee (par.17.1) - il diritto del

detenuto di essere assegnato a un istituto più vicino possibile alla residenza della sua famiglia o al proprio centro di riferimento sociale, al fine di assicurare l'effettivo esercizio delle relazioni familiari ed affettive (criterio *n*) della delega), salve le ragioni che ne giustifichino la deroga ad opera di atto motivato dell'amministrazione (ad esempio, relativamente al rischio di contatti con la criminalità, alla natura del reato commesso ovvero per esigenze degli istituti). Attualmente è previsto, invece, un mero favore di destinazione negli istituti prossimi alla famiglia (comma secondo). Il "*centro di riferimento sociale*" individua per il detenuto il luogo (la precedente residenza, la località in cui aveva instaurato consistenti rapporti amicali, o aveva ricevuto assistenza economica o sociale) in cui egli aveva i principali legami affettivi e/o assistenziali. I trasferimenti in luoghi lontani costituiscono spesso uno dei principali elementi di ostacolo ai contatti con la famiglia e dunque all'esercizio del diritto all'affettività. Spesso i trasferimenti interrompono percorsi intrapresi e sono anche una delle cause ricorrenti dei tentativi di suicidio. La fissazione di un termine entro cui l'amministrazione deve fornire una motivata risposta in caso di istanza di trasferimento per motivi familiari, di formazione, di studio, di lavoro o di salute intende conferire effettività al potere di richiesta del detenuto.

Viene aggiunto un comma all'**articolo 43 ord. pen.** nell'ottica di favorire il reinserimento dei detenuti e degli internati, che vengono muniti di validi documenti d'identità, al momento della dimissione dall'istituto penitenziario. Si aderisce in tal modo alla proposta del Garante nazionale di attribuire all'amministrazione penitenziaria un ruolo proattivo, in collaborazione con gli enti locali.

Significativi sono, poi, gli interventi sull'**articolo 45 ord. pen.**, la cui rubrica, attualmente dedicata all'assistenza alle famiglie, viene arricchita dall'inciso "*e aiuti economico-sociali*".

È aggiunto un comma finale, che non interferisce con le norme sull'assistenza sociale territoriale ai detenuti e alle loro famiglie (cui già si riferisce, in particolare, l'articolo 3 della legge n. 328/2000), ma interviene per assicurare una più sicura attuazione degli adempimenti anagrafici all'interno degli istituti penitenziari, dato che il presupposto necessario di tutte le prestazioni sociali a competenza territoriale e di alcune importanti prestazioni socio-sanitarie erogabili alle persone detenute è costituito dal requisito di residenza dichiarata. Il nuovo comma stabilisce le opportune modalità di adempimento del diritto-dovere di dichiarare la residenza riguardo allo specifico ambiente detentivo, all'interno del quale il direttore si configura come responsabile della convivenza anagrafica a tutti gli effetti di legge.

E, infine, si incide sull'**articolo 80 ord. pen.**, dedicato al personale dell'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena. L'integrazione al quarto comma tende a rafforzare la presenza in carcere dei mediatori culturali, strumento principale per supplire al *deficit* di comprensione del sistema giudiziario e all'assenza di legami con il mondo esterno, che sono le cause prime delle difficoltà di integrazione del detenuto straniero. Attualmente, la presenza del mediatore può aversi grazie alla stipulazione di "*convenzioni con gli enti locali e con organizzazioni del volontariato*" (articolo 35, comma 2, del regolamento) e, dunque, è affidata alla buona volontà delle istituzioni locali. Il nuovo comma inserisce i mediatori tra le figure di cui l'amministrazione si può avvalere in regime libero professionale. Ciò consentirà una maggiore presenza dei mediatori in carcere.

L'articolo 12 contiene le disposizioni di carattere finanziario.

RELAZIONE TECNICA

Il presente schema di decreto legislativo è stato predisposto in attuazione della delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante “*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*”, riunendo insieme la materia prettamente attinente alle modifiche della legge 354/1975 relative ai vari aspetti del trattamento e della vita intramuraria **che degli aspetti concernenti la semplificazione delle procedure davanti agli organi della magistratura di sorveglianza.**

Pertanto, si procederà alla trattazione del presente provvedimento analizzando di volta in volta la materia secondo i principali argomenti definiti nella legge delega.

Innanzitutto, preme evidenziare che la riforma - sia per quanto concerne il trattamento intramurario sia per la finalità rieducativa della pena - è diretta prioritariamente al reinserimento sociale del detenuto, rendendola più attuale e rispondente a fattive esigenze rispetto alla oramai datata disciplina contenuta nella Legge 26 luglio 1975, n. 354. A tale scopo il provvedimento mira ad adeguare i contenuti precettivi agli innovativi orientamenti della giurisprudenza costituzionale, di legittimità.

In particolare, si osserva che la materia trova la sua fonte normativa, nella delega contenuta all'articolo 1 comma 85 lettere a), d), i) l), m), o), r), t) ed u) della legge 23 giugno 2017, n. 103, come di seguito illustrato:

- Il **comma 85, lettera a)** è relativo **alla semplificazione delle procedure**, prevedendo anche il contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, fatte salve quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione.
- Il **comma 85 lettera d)** prevede **la necessaria osservazione scientifica della personalità** del soggetto da porre in libertà, stabilendo tempi, modalità e soggetti chiamati a intervenire. E', inoltre, **potenziata la disciplina degli interventi degli uffici dell'esecuzione penale esterna** e quella di **misure più' efficaci per il sistema dei controlli**, anche mediante il coinvolgimento della polizia penitenziaria;
- Il **comma 85, lettera i)**, è diretto a **potenziare i collegamenti audiovisivi** che potranno essere utilizzati oltre che per finalità processuali - con modalità che tutelino, comunque, in maniera idonea e appropriata il diritto di difesa - anche per finalità affettivo-familiari per migliorare la condizione psicologica intramuraria.
- Il **comma 85, lettera l) e lettera m)**, riguardano un aspetto delicato e molto sentito della riforma: la **disciplina del trattamento sanitario dei detenuti** a seguito del riordino dell'intera materia della medicina penitenziaria successivamente al decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, con particolare attenzione alla necessità di potenziare l'assistenza psichiatrica negli istituti di pena.

- Il *comma 85, lettera o)* concerne le *persone detenute straniere* con particolare attenzione sull'introduzione di norme che favoriscano la loro integrazione anche tra le mura dell'ambiente carcerario.
- Il *comma 85, lettera r)* è rivolto alla *previsione di norme che tutelino la dignità umana mediante una maggiore responsabilizzazione dei detenuti e la cura del reciproco rispetto*: per tale finalità deve essere prevista una disciplina normativa che garantisca la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna nonché la totale rivisitazione del regime di sorveglianza a carico dei detenuti, che deve attuarsi con metodi ispirati ad un minore controllo diretto entro le pareti della singola cella - da limitarsi solo alle ore notturne - o tramite l'isolamento, oramai destinato a un'esigua casistica. Ciò in quanto attraverso le varie attività intramurarie (dal lavoro, al volontariato ad altre attività culturali o destinate alla ricreazione ed allo sport) viene raggiunto il duplice scopo di favorire l'integrazione sociale e di garantire il costante controllo "non invasivo" sui detenuti (c.d. sorveglianza dinamica).
- Il *comma 85, lettera t)* contiene la previsione di norme che considerano *specifiche esigenze e diritti delle donne detenute*.
- Il *comma 85 lettera u)*, si occupa di *rivedere la disciplina delle pene accessorie* per rimuovere gli ostacoli al reinserimento sociale del condannato ed escludere una durata superiore a quella della pena principale.

Lo schema di decreto legislativo è composto da **quattro** Capi, che accorpano i settori di materia trattati nonché da **dodici** articoli che vengono di seguito esaminati.

CAPO I

DISPOSIZIONI PER LA RIFORMA DELL'ASSISTENZA SANITARIA IN AMBITO PENITENZIARIO

Articolo 1

(Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di assistenza sanitaria)

La norma in esame rende attuabile la revisione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario alla luce del riordino della medicina penitenziaria, secondo le modifiche apportate dal decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, **tenendo conto delle necessità di tutela della salute applicabili anche ai detenuti e agli internati.**

Il succitato decreto legislativo ha realizzato il trasferimento delle competenze di tale settore penitenziario al servizio sanitario nazionale e, pertanto, si è reso necessario adeguare, in prima battuta, le disposizioni della legge n. 354/1975 (ordinamento penitenziario vigente) ai principi basilari della nuova disciplina in materia. Pertanto, sono state apportate modifiche all'**articolo 11 della menzionata legge** ribadendo che i detenuti e gli internati hanno diritto a prestazioni sanitarie efficaci, tempestive e appropriate nonché alla prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, sulla base degli obiettivi generali e speciali di salute e dei livelli essenziali e uniformi di assistenza individuati nel piano sanitario nazionale, nei piani sanitari regionali e in quelli locali. **La norma, poi, si armonizza con quella - prioritaria - che conferma l'assioma di operatività del servizio sanitario nazionale negli istituti penitenziari secondo le disposizioni del decreto legislativo n. 230 del 1999.**

La successiva disposizione valorizza gli interventi di prevenzione, cura e sostegno della marginalità sociale che il Servizio sanitario nazionale deve assicurare e precisa che spetta al servizio sanitario l'organizzazione di un servizio medico e di un servizio farmaceutico rispondenti alle esigenze profilattiche e di cura della salute dei detenuti e degli internati (secondo quanto già stabilito all'articolo 1 "Diritto alla salute dei detenuti e degli internati" del decreto legislativo 230/1999).

E' previsto, poi, che sia messa a disposizione una carta dei servizi sanitari per i detenuti e gli internati (secondo quanto stabilito dallo stesso articolo 1, comma 3 del decreto legislativo 230/1999).

Inoltre, al fine di razionalizzare la complessiva disciplina della competenza per il rilascio delle autorizzazioni in materia di ricoveri in strutture esterne di diagnosi e cura, è modificata la norma sulle autorizzazioni a cure e accertamenti sanitari che non possono essere garantiti dal servizio sanitario all'interno degli istituti. In quest'ottica, atteso che l'individuazione dell'autorità competente diviene condizione di efficacia del pronto intervento sanitario, si è valorizzato il principio della posizione giuridica in cui si trovano - all'atto della prestazione richiesta - i soggetti detenuti. Vale a dire: nei confronti degli imputati è competente il giudice per le indagini preliminari prima dell'esercizio dell'azione penale ed il pubblico ministero in caso di giudizio direttissimo, fino alla presentazione dell'imputato in udienza per la contestuale convalida dell'arresto in flagranza; il giudice che ha emesso il provvedimento impugnato in caso di ricorso per cassazione; mentre, per i condannati e gli internati è competente il magistrato di sorveglianza.

Nel rispetto dei diritti fondamentali della persona cui tutta la riforma è ispirata è, altresì, previsto che l'autorità giudiziaria competente può disporre, quando non vi sia il pericolo di fuga, che i detenuti e gli internati trasferiti in strutture sanitarie esterne di diagnosi e cura non siano sottoposti a piantonamento durante la degenza, salvo che questo sia ritenuto necessario per la tutela della incolumità personale loro o altrui.

Sempre sulla scia della prevenzione, la modifica dell'attuale articolo 11 prevede la disciplina della visita medica generale all'ingresso in istituto, perché i detenuti ricevano informazioni circa lo stato di salute e perché venga formata la cartella clinica: a tal fine è previsto che il medico che compia l'ispezione debba annotare, avvalendosi di rilievi fotografici se necessari, tutte le informazioni riguardo a maltrattamenti o a violenze subite dandone comunicazione al direttore dell'istituto e al magistrato di sorveglianza.

In armonia con i principi già contenuti all'articolo 2 comma 2 del decreto legislativo 230/1999, è consentito a ciascun detenuto o internato la conoscenza completa e informata sullo stato di salute personale e viene garantita la continuità terapeutica, con le indagini e le cure specialistiche necessarie persino riguardo alla medicina preventiva o connessa a patologie già esistenti. In tal senso deve essere intesa anche la necessità di garantire la continuità dei trattamenti sanitari in corso in relazione anche ad un programma terapeutico di transizione sessuale come previsto dalla legge 164/1982.

Nel caso di donne detenute, si rappresenta che l'ordinamento penitenziario al vigente articolo 11 ha rivolto particolare attenzione alla condizione della gestante e della puerpera e che già presso ogni istituto penitenziario femminile sono in funzione servizi speciali per l'assistenza sanitaria alle gestanti e alle puerpere ed anche il D.P.R. 230/2000, ha espressamente previsto l'assistenza di specialisti in ostetricia e ginecologi per le gestanti e le madri con bambini (articolo 19).

In ultimo, la modifica all'articolo 11 del vigente ordinamento penitenziario prevede l'estensione dell'ambito dei trattamenti sanitari che detenuti ed internati possono richiedere a proprie spese: dietro autorizzazione del direttore dell'istituto, questi possono richiedere non solo la visita dell'esercente una professione sanitaria di loro fiducia, ma anche trattamenti medici, chirurgici e terapeutici da effettuarsi da parte di sanitari e tecnici di fiducia nelle infermerie o nei reparti clinici e chirurgici dei medesimi istituti, previo assenso circa la disponibilità delle strutture ed accordo sulla fattibilità delle prestazioni da parte dell'azienda sanitaria competente.

Di rilievo è, infine, la previsione di attribuire la competenza al direttore generale dell'azienda sanitaria locale sulle indagini mediche dell'interessato, disponendo almeno due volte l'anno la visita generale e sull'adeguatezza delle misure di profilassi adottate e riferendo al riguardo al Ministero della salute e della giustizia nonché ai competenti uffici regionali e comunali ed al magistrato di sorveglianza.

Si rappresenta che il trasferimento di competenze in materia di sanità penitenziaria sia in termini di personale che di risorse è già avvenuto con il decreto legislativo 230/1999 sopra citato e precisamente gli articoli 6, 7, 8 e 9, ivi compresa la riallocazione delle risorse finanziarie

dall'amministrazione penitenziaria al servizio sanitario nazionale. La norma, pertanto, inserendosi in un contesto già consolidato, affina e completa la disciplina relativa alle attribuzioni della medicina negli istituti penitenziari e nelle strutture sanitarie esterne di diagnosi e cura.

Il decreto in esame prevede, pertanto, una riorganizzazione dei precedenti interventi senza però modificare le scelte operate in precedenza dal legislatore, *preservando l'impianto esistente, ma realizzando una disciplina più omogenea ed organica della sanità penitenziaria.*

In tale ottica, si osserva che già con l'articolo 2, comma 283, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 e con il D.P.C.M. 1° aprile 2008, erano stati stabiliti le modalità e i criteri per il trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria.

In fase di prima applicazione del sopra citato D.P.C.M., le risorse finanziarie sono state ripartite tra le Regioni sulla base della tipologia delle strutture penitenziarie e dei servizi minorili presenti sul territorio nazionale nonché sui flussi di accesso ai medesimi, secondo criteri stabiliti in sede Conferenza Stato- Regioni.

A tal fine si rappresenta che in data 16 novembre 2017 è stata sancita l'intesa da parte della Conferenza Unificata concernente il riparto per l'anno 2017 della quota destinata al finanziamento della sanità penitenziaria, sulla base di una quota indistinta calcolata nel seguente modo:

- il 65% sulla base dell'incidenza percentuale complessiva del numero dei detenuti adulti presenti negli istituti penitenziari alla data del 31.12.2016 e del numero di minori in carico alla Giustizia minorile sempre alla data del 31.12.2016 sulla base dati forniti dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile e di comunità;
- il 35% sulla base dell'incidenza complessiva del numero di ingressi dalla libertà dei detenuti adulti alla data del 31.12.2016 e del numero degli ingressi dalla libertà dei minori alla data del 31.12.2016 sulla base dati forniti dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile e di comunità;

Si è provveduto, quindi, a ripartire tra ogni regione l'importo complessivo di 167.800.000 euro sulla base del criterio sopra descritto, importo ridotto in base alla legge 147/2013 di euro 2.375.977,00 (dovuta all'eliminazione della quota spettante alla Regione Friuli Venezia Giulia pari ad euro 2.254.270,00 e alla riduzione proporzionale degli importi spettanti alle restanti regioni pari ad euro 121.707,00) per un finanziamento complessivo pari a **165.424.023** (ad esclusione delle quote delle province autonome di Trento e Bolzano rese indisponibili in quanto gli oneri relativi alla sanità penitenziaria sono a carico dei rispettivi fondi sanitari provinciali).

Si sottolinea che al finanziamento oggetto del presente riparto, il DPCM 1.04.2008 è intervenuto determinando il trasferimento delle risorse esistenti negli specifici capitoli del bilancio dell'Amministrazione penitenziaria alla data del 15 marzo 2008 nelle disponibilità del Servizio

sanitario nazionale quantificate complessivamente in 157,8 milioni di euro per l'anno 2008, in 162,8 milioni di euro per l'anno 2009 e in 167,8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010.

In virtù della riduzione di cui sopra si è detto, pertanto, il riparto effettivo tra le Regioni per l'anno 2017 sancito dalla Conferenza Unificata nel corso della seduta del 16 novembre 2017 - in accoglimento della proposta del Ministero della salute di deliberazione CIPE – è stabilito in euro 165.424.023.

Tali risorse costituiscono la quota parte del Fondo sanitario nazionale destinata al finanziamento della sanità penitenziaria ripartita tra le regioni con continuità e su base annua, definita come spesa obbligatoria e integrata a garanzia dei livelli essenziali di assistenza in ambito penitenziario con le altre risorse sanitarie ordinarie e specifiche.

In conclusione, la disposizione in esame, che puntualizza e armonizza i vari aspetti della materia, non è suscettibile di determinare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Gli adempimenti previsti potranno essere espletati attraverso l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Articolo 2

(Modifiche alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale in tema di assistenza sanitaria)

L'attuazione della riforma della medicina penitenziaria secondo le disposizione dettate dal decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230 rende necessaria l'abrogazione dell'articolo 240 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale (decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271).

CAPO II

DISPOSIZIONI PER LA SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI

Articolo 3

(Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di semplificazione delle procedure)

La disposizione apporta modifiche ad alcuni articoli dell'ordinamento penitenziario realizzando semplificazioni procedurali nonché la suddivisione delle competenze del magistrato di sorveglianza e del Tribunale di sorveglianza da una parte, in caso di definitività della condanna e dall'altra parte del giudice procedente (G.I.P. o giudice della fase o grado del giudizio non definito) in caso di procedimento pendente ed agevolazione della disciplina del trattamento detentivo con previsione di autorizzazioni demandate interamente agli Uffici di esecuzione penale esterna. Ciò in relazione ad alcune casistiche, quali:

- le limitazioni di diritti (quelle sui colloqui e la corrispondenza di cui **all'articolo 18 ter comma 3**);
- la concessione di tipologie di permessi (quelli di cui **all'articolo 30**, relativi all'imminente pericolo di vita di un familiare o del convivente);
- la possibilità di proporre istanze e reclami scritti o orali a vari soggetti (**con modifiche al comma 1 dell'articolo 35 bis**);
- la completa attribuzione delle competenze relative all'esecuzione delle sanzioni penali non detentive e delle misure alternative alla detenzione spetta al direttore UEPE;
- in materia di liberazione anticipata (con abrogazione del comma 5 **dell'articolo 69 bis** con snellimento di attività che possono agevolare l'iter di concessione);

La norma di carattere ordinamentale e procedurale, pertanto dalla sua applicazione non si determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 4

(Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione)

La disposizione apporta modifiche ad alcuni articoli del codice di procedura penale e segnatamente agli articoli **656 e 678**. Si tratta di modifiche che mirano a semplificare e snellire i procedimenti di esecuzione delle pene, con particolare riferimento alla concessione delle misure alternative alla detenzione ed al procedimento inerente il ricorso al giudice competente (magistrato o tribunale di sorveglianza territorialmente competenti) avverso il diniego delle medesime o avverso le modalità di fruizione.

Nello specifico, **all'articolo 656 c.p.p.**, viene modificato il comma 6, per stabilire che il **tribunale di sorveglianza decida non prima del trentesimo giorno e non oltre il quarantacinquesimo giorno dalla ricezione della richiesta della misura alternativa.**

L'articolo 678 c.p.p. è stato oggetto di plurimi interventi emendativi. Si osserva, a tale proposito, che trattasi di modifiche relative a formalità procedurali le quali - senza comunque compromettere le necessarie garanzie del diritto di difesa in ambito processuale - vengono ridisegnate sempre nell'ottica di snellire gli adempimenti e, così, velocizzare il procedimento di applicazione o diniego della misura oggetto dell'esame: ciò, soprattutto nelle ipotesi in cui il giudice, anziché adottare il procedimento di sorveglianza, si avvalga, per le decisioni in tema di misure alternative, di un rito c.d. "semplificato".

Uno dei punti fondamentali è, poi, la valorizzazione della funzione monocratica nell'ambito delle attribuzioni del tribunale di sorveglianza; l'organo monocratico (cioè il magistrato di sorveglianza) diventa titolare - entro un determinato perimetro applicativo - del potere di concedere in via provvisoria, con ordinanza resa senza formalità, la misura richiesta dall'interessato, ferma restando la competenza "finale" in capo al tribunale.

Il principio della presenza "reale" dell'interessato viene riaffermato, ma - fatta eccezione per alcuni casi menzionati agli articoli 471 e 472 c.p.p. (coinvolgimento di minori o condannati tossicodipendenti o abitualmente in stato di ubriachezza; testimoni protetti o notizie che devono rimanere segrete per l'interesse dello Stato, reati a sfondo sessuale etc.) è lasciata all'interessato la decisione di presenziare al rito di "sorveglianza".

A questo proposito, è parso opportuno disciplinare normativamente un'ipotesi sperimentata nella prassi di taluni uffici giudiziari, dove al titolare del diritto alla presenza "reale" in udienza viene consentito, previa apposita richiesta, di optare per l'audizione a distanza, mediante il collegamento audiovisivo. Modalità, quest'ultima, che costituisce la regola per coloro che sono detenuti o internati in una struttura ubicata al di fuori della circoscrizione del giudice procedente.

Al riguardo si rappresenta che agli oneri derivanti dall'opzione per l'audizione a distanza si potrà provvedere *mediante l'utilizzo delle risorse già previste in bilancio a legislazione vigente sul capitolo 7203, iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia, alla Missione 6 – U.d.V. 1.2 – Azione: Sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica e telematica per l'erogazione dei servizi di giustizia, che reca uno stanziamento di euro 150.648.555 per l'anno 2018, di euro 207.119.084 per l'anno 2019 e di euro 258.756.118 per l'anno 2020, che recepisce le risorse derivanti dalla ripartizione del Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, con particolare riferimento all'informatizzazione della giustizia, ivi comprese le esigenze di potenziamento degli strumenti di e-government per la videoconferenza, previsto all'articolo 1, comma 140, della legge 232/2016.*

La disposizione in esame afferisce precipuamente alle fasi procedurali inerenti la concessione delle misure alternative alla detenzione, snellendo ed accelerando i tempi e le modalità di

applicazione delle suddette. La stessa ha, dunque, natura procedurale e non è tale da produrre effetti negativi di carattere finanziario. Al contrario, il predetto snellimento dei procedimenti davanti alla magistratura e ai tribunali di sorveglianza è suscettibile di determinare una minore congestione delle aule giudiziarie e un minor carico di lavoro in seno alle cancellerie degli uffici interessati. Si assicura, pertanto che gli adempimenti previsti, comunque di natura istituzionale, potranno essere espletati attraverso l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Articolo 5

(Modifiche in tema di sopravvenienza di nuovi titoli di privazione della libertà e di sospensione e revoca delle misure alternative)

La previsione normativa contiene le modifiche agli articoli 51 bis e 51 ter dell'ord. pen.

Nella specie, si tratta di modifiche di natura procedurale che pongono al centro della concessione, revisione e revoca delle misure alternative alla detenzione, la figura del magistrato di sorveglianza, nella cui giurisdizione la misura è in esecuzione, snellendo gli adempimenti a carico del pubblico ministero competente per la fase esecutiva della pena.

La norma, pertanto, disciplinando aspetti procedurali della materia concernente le misure alternative alla detenzione, non presenta alcun profilo di carattere oneroso per la finanza pubblica.

Articolo 6

(Modifiche in tema di esecuzione delle pene accessorie ed espiazione della pena in misura alternativa)

La proposta di riforma introduce l'articolo 51-quater dell'ord. pen., che, in attuazione della lettera u) del comma 85 della legge di delega stabilisce una regola di principio nell'ottica di rimozione degli ostacoli al reinserimento sociale. Nella specie, è previsto che in caso di applicazione di una misura alternativa alla detenzione siano messe in esecuzione anche le pene accessorie - attualmente differite al termine di espiazione della misura alternativa - salvo che il giudice che ha concesso la misura disponga la loro sospensione, qualora la stessa sia funzionale a salvaguardare le esigenze di reinserimento sociale del condannato.

Pertanto, solo in tale caso e secondo la discrezionalità del giudice si ha la sospensione delle pene accessorie, che verranno scontate al momento di cessazione dell'esecuzione della misura alternativa; in assenza della dichiarazione di sospensione, gli effetti delle pene accessorie cominciano subito a prodursi nel medesimo periodo in cui viene espiaata la misura alternativa.

Le disposizioni sono di natura prettamente procedurale e non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 7

(Ulteriori misure di semplificazione in tema di accesso alle misure alternative)

La disposizione prevede l'integrazione dell'articolo 47, comma 2 e la sostituzione dell'articolo 57 dell'ord. pen.

Riguardo all'art. 47, co. 2, in linea con quanto richiesto dal legislatore delegante, la norma prevede una valutazione della personalità dei soggetti ai fini dell'istanza di concessione della misura dell'affidamento in prova: se si tratta di detenuto, tale valutazione è basata sui risultati dell'osservazione della personalità condotta in istituto per almeno un mese. Nel caso, invece, di soggetto in libertà la legge richiede l'espletamento di una osservazione della personalità in ambiente esterno assegnato all'UEPE, capace di integrare gli elementi a disposizione della magistratura di sorveglianza, sinora limitati ai dati giudiziari e all'inchiesta socio-familiare condotta dal servizio sociale.

La previsione di cui al nuovo articolo 57 permette di presentare l'istanza per la concessione delle misure alternative, oltre che all'interessato ai soggetti ivi indicati, compresi i prossimi congiunti, il difensore o proposte dal gruppo di osservazione e trattamento.

La disposizione è di natura prettamente procedurale e non determina nuovi o maggiori oneri potendo essere realizzata con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Articolo 8

(Modifiche in tema di comunicazioni e attività di controllo)

La norma, che interviene integrando l'articolo 58 dell'ord. pen., si occupa di assicurare il rispetto da parte del condannato delle prescrizioni impartite a titolo di misura alternativa, attraverso la previsione di forme e modalità di controllo. In quest'ottica, quindi, anche per sgravare i servizi sociali da compiti che non rientrano nei loro adempimenti istituzionali nonché per coadiuvare le forze di polizia di pubblica sicurezza, la riforma ha previsto l'intervento della polizia penitenziaria definendo caratteristiche e limiti dei controlli affidati al settore di vigilanza in modo che sia garantita la minore interferenza possibile rispetto allo svolgimento delle attività lavorative.

Un più efficace sistema di sorveglianza, in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna, è tale da incidere su un aumento di possibilità di accesso alle misure alternative, intervenendo in particolare sul settore ove le statistiche rivelano una minore percentuale di concessione: vale a dire quello delle richieste provenienti dalla popolazione detenuta.

A tale attività di vigilanza esterna si potrà provvedere con le risorse già previste in bilancio a legislazione vigente, alla U.d.V. 1.1 amministrazione penitenziaria, all'azione: "Servizi tecnici e logistici connessi alla custodia delle persone detenute", sul capitolo 7321, pg 1 "Spese per l'acquisto dei mezzi di trasporto, per la rielaborazione tecnica di quelli esistenti, per la manutenzione etc", che reca uno stanziamento di euro 21.757.834 per l'anno 2018, di euro 23.322.834 per l'anno 2019 e di euro 17.292.834 per l'anno 2020, risorse oggetto di recente integrazione attraverso la ripartizione del Fondo per il potenziamento delle dotazioni strumentali delle Forze di polizia, di cui all'articolo 1, comma 623, della legge 232/2016, con specifico riferimento agli oneri necessari per il rinnovamento del parco autovetture, comprese le radiomobili, dell'amministrazione penitenziaria per complessivi euro 14.520.000 nel periodo dal 2017 al 2030; sul capitolo 1674, pg 5 "Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale etc", che reca uno stanziamento di euro 8.761.011 per ciascuno degli anni dal 2018 al 2020 e pg 15 "Manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto terrestri e navali; trasporto di persone etc" che reca uno stanziamento di euro 4.668.519 per ciascuno degli anni dal 2018 al 2020.

Con specifico riferimento all'impiego del personale della polizia penitenziaria nell'attività di controllo e vigilanza, si rappresenta che con l'articolo 1, comma 287 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge bilancio 2018) è stata autorizzata l'assunzione straordinaria, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente, di un contingente di 861 unità di personale di polizia penitenziaria per gli anni 2018 - 2022, da destinare all'attività prevista nella presente disposizione.

CAPO III

MODIFICHE ALL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO IN TEMA DI COMPETENZE DEGLI UFFICI LOCALI DI ESECUZIONE ESTERNA E DELLA POLIZIA PENITENZIARIA

Articolo 9

(Modifiche in tema di competenze degli uffici locali di esecuzione esterna)

La disposizione modifica l'articolo 72 del vigente ordinamento penitenziario, prevedendo, al comma 2 che l'UEPE compie, oltre alle indagini socio-familiari, anche attività di osservazione del comportamento dei detenuti ai fini della concessione ed applicazione delle misure alternative.

Con specifico riferimento agli adempimenti in capo agli Uffici per l'esecuzione penale esterna, del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, si rappresenta che diversi interventi tesi al potenziamento delle relative attività istituzionali sono stati introdotti dalla legge di bilancio 2018, in particolare:

- *Incremento dello stanziamento del capitolo 2134 “Spese per l’attuazione dei provvedimenti emessi dall’autorità giudiziaria” per 6 milioni di euro a decorrere dall’anno 2018;*
- *Autorizzazione all’assunzione di ulteriori 236 unità di assistenti sociali (rispetto alle 60 unità già autorizzate dal DL n. 13/2017) da destinare agli Uffici per l’esecuzione penale esterna (articolo 1, comma 493, della legge 27 dicembre 2017, n. 2015).*

Articolo 10

(Modifiche alla legge 15 dicembre 1990, n. 395)

La disposizione integra l’articolo 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395 inerente all’ordinamento del corpo di polizia penitenziaria, aggiungendo alla citata norma il comma 2.

La disposizione, in linea con quanto già detto all’articolo 22 in tema di attività di controllo, è diretta ad estendere i compiti della polizia penitenziaria in modo da ricomprendersi anche la vigilanza sul rispetto delle prescrizioni date dalla magistratura di sorveglianza da parte dei condannati che stiano espiando una misura alternativa in esecuzione penale esterna.

Secondo quanto già indicato all’articolo 21 del presente decreto, si potrà far fronte alle ulteriori attività di controllo affidate alla polizia penitenziaria mediante le assunzioni straordinarie autorizzate dall’articolo 1, comma 287, della legge 27 dicembre 2017 n. 205 per gli anni 2018 – 2022 per un totale di 861 unità di personale nel corpo di polizia penitenziaria.

L’intervento normativo è diretto a coordinare la materia delle misure alternative alla detenzione, rendendola più omogenea e organica: la norma, pertanto, non implica alcun profilo di natura finanziaria.

CAPO IV

DISPOSIZIONI IN TEMA DI VITA PENITENZIARIA

Articolo 11

(Modifiche alle norme sull’ordinamento penitenziario in tema di trattamento penitenziario)

La disposizione in esame risponde all’esigenza preponderante di un trattamento volto al reinserimento sociale, secondo il criterio dell’individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati di cui alla riformulazione dell’articolo 1 dell’ordinamento penitenziario, secondo il quale il detenuto è e deve restare prima di tutto una persona e come tale titolare di tutti quei diritti il cui esercizio non sia strettamente incompatibile con la restrizione della libertà personale.

Obiettivo della proposta normativa è far sì che l'esecuzione delle misure restrittive della libertà personale si compia insieme alla tutela di tutti quei diritti il cui esercizio non sia strettamente incompatibile con la restrizione della libertà personale.

Fondamentali il richiamo esplicito ai 'diritti fondamentali' quale patrimonio inviolabile della persona ristretta e il conseguente corollario rappresentato dal divieto di ogni violenza fisica e morale sulle persone ristrette, principio affermato nell'articolo 13 quarto comma della Costituzione.

Viene, altresì, posta attenzione alla salvaguardia dalle possibili discriminazioni dovute all' 'identità di genere' per quei soggetti (ad es. le persone transessuali o transgender) che, oltre a dover essere collocati in istituti o sezioni compatibili con il proprio sesso di identificazione, dovrebbero poter proseguire la transizione di sesso durante la detenzione, senza interruzioni di cura. Al riguardo, si osserva che dall'inserimento di tali soggetti in istituti o sezioni in base alla dichiarazione "dell'orientamento sessuale" non deve scaturire il rischio di sottrazione dei detenuti al trattamento ordinariamente praticato nei confronti della restante popolazione carceraria.

Importanti sono gli interventi specifici in materia trattamentale improntati ai principi di 'responsabilità', 'autonomia', 'socializzazione' e 'integrazione', che nella loro contemperazione garantiscono quel processo di reintegrazione ed effettivo recupero considerato basilare nel nuovo ordinamento penitenziario. Di qui le disposizioni tese a ordinare la vita quotidiana dei detenuti, lo studio, il lavoro ed anche lo svago ed a favorire le attività comuni e gli spazi di socialità.

L'ordine interno e la garanzia di un trattamento penitenziario conforme a umanità e dignità, rappresentano strumenti parimenti necessari alla realizzazione di un sistema che agevoli l'accesso dei detenuti e degli internati ai percorsi riabilitativi.

Al riguardo assume un particolare rilievo anche il passaggio riguardante la sorveglianza cd "dinamica", elemento introdotto nell'ordinamento italiano proprio dalla legge delega.

La proposta in esame disegna, infatti, proprio attraverso l'introduzione della sorveglianza dinamica, un sistema trattamentale che non si limita ad assicurare l'ordine all'interno degli istituti, ma persegue l'individuazione e l'attivazione per ciascun detenuto del miglior trattamento rieducativo possibile.

Al raggiungimento di un tale risultato sono orientati interventi mirati alla semplificazione, razionalizzazione, qualificazione dei carichi di lavoro, distinzione dei livelli di competenza e condivisione dei flussi informativi tra le diverse figure professionali ed operatori penitenziari complessivamente intesi.

Il modello organizzativo disegnato, nel quale il ruolo assegnato alla polizia penitenziaria non sarà quello di mera custodia e la cella diventerà man mano luogo di solo pernottamento, potrà consentire di focalizzare nei confronti del singolo detenuto il miglior trattamento rieducativo possibile, fondato sui suoi bisogni e sulle sue caratteristiche individuali e consentire da parte degli

operatori penitenziari, complessivamente intesi, l'osservazione del comportamento e della personalità di ciascun detenuto.

Dall'esame dettagliato degli interventi realizzati vanno svolte le seguenti considerazioni.

Gli interventi sull'**articolo 9** in tema di alimentazione sono volti ad inserire il principio di "un'alimentazione sana, sufficiente ed adeguata, all'età, al sesso, allo stato di salute, al lavoro, alla stagione ed al clima. Inoltre, ai detenuti che ne facciano richiesta, è garantita, ove possibile, un'alimentazione rispettosa delle loro convinzioni religiose.

Agli eventuali oneri che potranno derivare dall'applicazione delle predette disposizioni in materia di alimentazione dei detenuti, si potrà far fronte mediante l'utilizzo delle risorse previste in bilancio a legislazione vigente sul capitolo 1766 Pg. 1, iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia alla Missione 6 – U.d.V. 1.1 – Amministrazione Penitenziaria - Azione: Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, che reca uno stanziamento di euro 100.000.000 per ciascuno degli anni del triennio 2018-2020, all'uopo opportunamente integrato, rispetto allo stanziamento 2017, di euro 14.177.500,00 all'anno.

Il novellato **articolo 10**, dedicato alla permanenza all'aperto, stabilisce che le ore destinate alle attività all'aperto non possano essere inferiori a quattro (in precedenza due), fatta salva la possibilità di riduzione da parte del direttore dell'istituto per giustificati motivi.

Viene inoltre prescritta la necessità che gli spazi destinati alla permanenza all'aperto siano forniti di idonea protezione alle diverse condizioni climatiche.

Al riguardo si rappresenta che la maggior parte delle strutture penitenziarie già dispongono di adeguate strutture di protezione degli spazi che consentono la permanenza all'aperto dei detenuti al riparo dalle varie condizioni climatiche.

Si fa riferimento in particolare alla dotazione di tettoie che permettono il passeggiamento dei detenuti in condizioni climatiche sia invernali (pioggia) che estive (sole battente).

Per gli istituti penitenziari allo stato sprovvisti delle predette strutture, si potrà provvedere alla realizzazione dei relativi interventi attraverso l'adozione di un programma biennale (2018 e 2019) con una spesa complessiva stimata in circa 2.100.000 di euro, di cui 1.050.000 euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, sulla base di un numero di 70 istituti penitenziari, e di una spesa media unitaria di euro 30.000.

Ai relativi oneri, potrà provvedersi mediante riduzione del "Fondo per l'attuazione della legge 23 giugno 2017, n. 103", previsto dall'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ai sensi di quanto previsto dall'articolo 26 del presente decreto.

Di rilievo la serie di interventi operati dalla proposta in esame sull'**articolo 13** del vigente ordinamento penitenziario riservato alla "individualizzazione del trattamento", in attuazione delle due

direttrici della dignità e responsabilizzazione e della giustizia riparativa, rispettivamente previste alla lettera r) e alla lettera f) della legge delega n. 103/2017.

Il primo comma del citato articolo 13 inserisce tra gli elementi costitutivi del c.d. trattamento individualizzato, l'incentivazione delle attitudini del detenuto e la valorizzazione delle competenze individuali idonee a sostenerlo nell'inserimento sociale.

Il secondo comma del vigente articolo 13 dell'O.P. pone l'accento sull'osservazione scientifica della personalità, in modo da giungere a rilevare le cause che hanno condotto la persona a commettere il reato, ivi comprese, se esistenti, le 'carenze psicofisiche': la stessa osservazione è diretta, poi, ad individuare gli strumenti per il superamento degli eventuali ostacoli che si frappongono al recupero sociale.

Viene inserito - come espressione della maturata sensibilità anche in materia di tutela dei diritti delle vittime e di giustizia riparativa - un nuovo comma all'articolo 13 in esame, contenente il riferimento esplicito alla *"riflessione sulle condotte antigiuridiche poste in essere, sulle motivazioni e sulle conseguenze negative delle stesse per l'interessato e per la vittima del reato nonché sulle possibili azioni di riparazione"* nonché l'esplicita previsione del termine di sei mesi per la prima formulazione del programma di trattamento, allo scopo di rendere effettiva e, soprattutto, tempestiva, la predetta osservazione scientifica. Principio fondamentale è che la cartella personale del detenuto, contenente gli sviluppi del trattamento praticato e i suoi risultati, debba obbligatoriamente seguire lo stesso in tutti i suoi eventuali trasferimenti.

La modifica in esame interviene significativamente anche con riferimento agli aspetti trattati dall'**articolo 14** ed è volta ad affermare - conformemente alle regole penitenziarie europee (par. 17.1) - il diritto del detenuto ad essere assegnato ad un istituto prossimo alla residenza della famiglia, al fine di assicurare l'effettivo esercizio dell'affettività (criterio di cui alla lettera n) della delega); ovvero ad un istituto prossimo a quello che per il detenuto rappresenta il principale centro di riferimento (la precedente residenza, il luogo in cui aveva instaurato rapporti amicali o aveva ricevuto assistenza economica o sociale), fatta salva l'esistenza di specifici motivi contrari (che per lo più potranno consistere nel mantenimento o nella ripresa di rapporti con la criminalità comune o organizzata, nella natura del reato commesso ovvero nelle esigenze logistiche degli istituti).

Nella medesima direzione si colloca l'intervento sul secondo comma del citato art. 14 che fissa nel fine rieducativo e nella esigenza di evitare "influenze nocive reciproche" i parametri guida per l'assegnazione dei detenuti ai singoli istituti e il raggruppamento nelle diverse sezioni.

Rilevante l'azione di modifica realizzata con la sostituzione del vigente quinto comma con una serie di disposizioni interamente dedicate alla popolazione carceraria femminile in linea con la direttrice oggetto della delega di cui alla lett. t) "previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute").

La previsione contempla l'inserimento della popolazione femminile in istituti separati da quelli maschili o in sezioni destinate ad ospitare le donne in un numero tale da non compromettere le attività trattamentali, nonché l'esplicita disposizione riferita alle madri detenute di tenere con sé i figli di età inferiore ai tre anni, bambini per la cui cura ed assistenza è prevista l'organizzazione di appositi asili nido.

Al riguardo si rappresenta che attualmente gli istituti penitenziari maggiori già dispongono, a legislazione vigente di adeguate strutture ove sono organizzati asili nido. La relativa spesa potrà essere sostenuta mediante l'utilizzo delle risorse ordinarie previste in bilancio sul capitolo 1761 pg 10, iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia alla U.d.V. 1.1 – Amministrazione Penitenziaria - Azione: Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, che reca uno stanziamento di euro 441.173,00 per ciascuno degli anni del triennio 2018-2020.

L'inserimento di uno specifico comma aggiunto completa l'intervento riformatore dell'articolo 14. La disposizione introduce specifiche forme di tutela nei confronti di quegli individui che, a causa della propria identità di genere o per il proprio orientamento sessuale, potrebbero essere esposti a sopraffazioni o aggressioni da parte della restante popolazione detenuta.

Tra le misure previste quella dell'inserimento in raggruppamenti "omogenei", ma la misura deve, in ogni caso, essere condivisa positivamente dall'interessato, in quanto lo stesso potrebbe essere destinato in istituto meno prossimi al luogo dove si concentrano i propri affetti familiari. In caso di mancata accettazione della soluzione in esame, il detenuto dovrà essere assegnato alle sezioni comuni senza alcun trattamento discriminatorio.

La modifica del testo dell'attuale articolo 15 O.P. pone l'accento sull'importanza della formazione professionale riconoscendo un ruolo primario a tale attività ai fini del reinserimento dei detenuti nella società agevolato dal possesso di nuove e sempre più specializzate competenze. Anche la partecipazione a progetti di pubblica utilità viene valorizzata ed inserita, come la formazione, tra gli elementi costitutivi del trattamento penitenziario, anche in considerazione del fatto che le attività ricomprese in tale ambito rivestono carattere volontario e gratuito e, in quanto tali, assumono particolare valenza nella valutazione degli esiti del trattamento stesso.

Alla implementazione delle attività di formazione dei detenuti si potrà provvedere con le risorse già previste in bilancio a legislazione vigente, alla U.d.V. 1.1 amministrazione penitenziaria, all'azione: Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, che reca in particolare, sul corrispondente capitolo 1761 P.g. 4 "Spese per l'organizzazione e lo svolgimento negli istituti penitenziari delle attività di istruzione e scolastiche" uno stanziamento di euro 6.704.563 per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, con un incremento di 4 milioni di euro rispetto all'assegnazione di bilancio del 2017.

Di particolare rilievo gli interventi **sull'articolo 18** riservato ai colloqui, alla corrispondenza ed all'informazione. E' stato introdotto un nuovo comma che sancisce la facoltà di effettuare colloqui con il proprio difensore senza limiti fin dall'inizio dell'esecuzione della pena o della misura cautelare della custodia in carcere, in quest'ultimo caso fatte salve le limitazioni stabilite dall'articolo 104 c.p.p.

Analogamente viene espressamente riconosciuto il diritto ad avere colloqui con i garanti dei detenuti.

Significativa l'attenzione dedicata alle modalità di svolgimento dei colloqui con i familiari che, in virtù delle modifiche introdotte al secondo comma, che, ove possibile devono avvenire in locali che favoriscano "una dimensione riservata" e siano collocati "preferibilmente in prossimità dell'ingresso dell'istituto". Inoltre viene esplicitata la necessità di dedicare "particolare cura ai colloqui con i minori di anni quattordici".

Altrettanto significativi risultano gli interventi realizzati con l'inserimento di due ulteriori commi.

Attraverso tali disposizioni - basate sul presupposto che lo stato di detenzione non comporta l'indiscriminata compressione dei diritti e delle libertà della persona e che una corretta 'informazione' è la premessa stessa di un'utile 'istruzione'- si prevede che ogni detenuto abbia diritto di essere correttamente informato, con l'accesso ai mezzi di stampa e anche usando nuovi strumenti di comunicazione previsti dal regolamento.

Per quanto riguarda i colloqui telefonici e gli altri tipi di comunicazione degli imputati, si è provveduto, altresì, alla ripartizione delle competenze in tema di autorizzazioni alle predette conversazioni: prima della sentenza di primo grado, l'autorizzazione è demandata all'autorità giudiziaria che procede, mentre dopo la sentenza di primo grado, l'autorizzazione ai colloqui visivi, telefonici o con altre modalità tecnologiche, è di competenza del direttore dell'istituto.

In attuazione dei criteri di cui alle lettere t) ed o) della legge delega, poi, sono state apportate una serie di consistenti modifiche **all'articolo 19**, norma dedicata alla materia relativa all'istruzione.

Al riguardo, si sottolinea l'inserimento di due distinti commi che dispongono, rispettivamente, circa la parità di accesso alla formazione culturale e professionale delle donne, che risultano spesso penalizzate nell'accesso ai corsi per il loro numero esiguo, e circa una maggiore integrazione dei detenuti stranieri, da perseguire con l'insegnamento della lingua italiana e la conoscenza dei principi costituzionali.

Con la sostituzione dell'attuale quarto comma, si prevede inoltre che - per favorire il compimento degli studi dei corsi universitari ed equiparati - possano essere stipulate apposite convenzioni, oltre che con le Università, anche con gli istituti che gestiscono la formazione tecnica superiore. Inoltre si promuove la partecipazione dei detenuti ai tirocini formativi e di orientamento previsti dalla legge 92/2012, i quali offrono la possibilità di acquisire competenze professionali

finalizzate all'inserimento o al reinserimento lavorativo, prevedendo la corresponsione di un'indennità.

La modifica relativa all'**articolo 27 O.P.**, riservato alle attività culturali, ricreative e sportive, comporta l'inserimento tra i componenti della commissione che organizza le medesime attività, del mediatore culturale, figura nei confronti della quale è attribuito maggior risalto all'interno della comunità carceraria.

La riformulazione dell'**articolo 31 dell'O.P.** prevede che negli istituti in cui siano presenti le sezioni femminili la rappresentanza dei detenuti e degli internati sia costituita anche da una rappresentante di genere femminile eliminando così l'attuale rischio di una disparità di trattamento e comunque, di fatto, la pretermissione delle esigenze espresse dalle donne.

L'intervento normativo **sull'articolo 33 dell'O.P.** è relativo al tema dell'isolamento e si attua attraverso una serie di disposizioni che mirano a realizzare il criterio della lettera r) della legge delega.

Con riferimento all'isolamento giudiziario dell'indagato e dell'imputato sottoposto a custodia cautelare nel corso delle indagini preliminari vengono posti dei limiti di durata per garantire il rispetto dei diritti di difesa.

Anche dopo il rinvio a giudizio tale strumento trattamentale deve rimanere strumento assolutamente eccezionale in quanto gravemente incidente sui diritti fondamentali della persona quali, ad es., il divieto di incontro tra detenuti o la non autorizzazione ai colloqui visivi e telefonici. Il protrarsi dell'isolamento, nel testo normativo attuale, «fino a quando ciò sia ritenuto necessario dall'autorità giudiziaria» configura la possibilità di violare la libertà di determinarsi dell'imputato nelle proprie dichiarazioni. Si richiede, pertanto, che i tempi e le ragioni siano specificati nel provvedimento dell'autorità giudiziaria precedente.

Nella modifica operata è previsto un importante richiamo al regolamento (articolo 73) in merito alle modalità di attuazione dell'isolamento e alla particolare attenzione che gli operatori devono riservare ai soggetti sottoposti allo stesso (controlli sanitari e vigilanza continuativa), anche in relazione alle attività di prevenzione dei suicidi in carcere.

Parimenti significativo l'esplicito rimando, contenuto nel nuovo comma terzo, al rispetto della dignità del soggetto sottoposto ad isolamento, dal momento che *“non sono ammesse limitazioni alle normali condizioni di vita”*, ad eccezione di quelle assolutamente incompatibili con le ragioni (sanitarie, disciplinari o cautelari) che hanno determinato l'isolamento stesso.

Nel nuovo comma quarto viene garantito il diritto del detenuto sottoposto ad isolamento, fatte salve le limitazioni disposte dall'autorità precedente, di effettuare i colloqui con le persone autorizzate al momento del suo ingresso in carcere.

L'introduzione del secondo comma **all'articolo 36 O.P.**, dedicato al regime disciplinare, prevede che l'applicazione di una sanzione disciplinare, per violazione delle modalità di esecuzione di una pena, deve sempre tener conto del trattamento penitenziario in corso.

L'intervento sull'articolo **40 O.P.** risponde a quanto indicato nell'articolo 1, comma 85, lett. m), nel quale è prevista la «esclusione del sanitario dal consiglio di disciplina istituito presso l'istituto penitenziario». Nella nuova formulazione del citato articolo il consiglio di disciplina è composto dal direttore dell'istituto penitenziario o, in sua vece, dall'impiegato più elevato in grado con funzioni di presidente, dall'educatore e da un professionista esperto nominato ai sensi del successivo articolo 80 (vale a dire psicologi, assistenti sociali, pedagoghi, psichiatri ed esperti in criminologia clinica).

La riformulazione del secondo comma dell'**articolo 42 O.P.** risponde alla necessità di assegnare il detenuto ad un istituto il più vicino possibile alla residenza della sua famiglia o al proprio centro di riferimento sociale, da individuarsi tenuto conto delle ragioni di studio, di formazione, di lavoro o salute. Tale disposizione risponde al criterio di cui alla lettera n) della legge delega, ponendosi l'obiettivo di assicurare l'effettivo esercizio delle relazioni familiari ed affettive, ad eccezione di ragioni che ne giustificano la deroga in esecuzione di atto motivato dell'amministrazione (ad es. relativamente al rischio di contatti con la criminalità, alla natura del reato commesso ovvero per esigenze degli istituti).

La modifica normativa intende sottolineare l'importanza nel trattamento della vicinanza al "centro di riferimento sociale" quale luogo in cui si trova la famiglia, o nel quale il detenuto ha instaurato i principali legami affettivi e/o assistenziali. I trasferimenti in località lontane da i luoghi sopra indicati, costituiscono, infatti, spesso uno dei principali elementi di ostacolo ai contatti con la famiglia e dunque all'esercizio del diritto all'affettività e rappresentano una delle cause ricorrenti dei tentativi di suicidio.

Nell'ottica di favorire il ricollocamento sociale, viene inserita **all'articolo 43** la disposizione secondo la quale *"I detenuti e gli internati sono dimessi con documenti di identità validi, ove sussistano i presupposti per il rilascio. L'amministrazione penitenziaria a tal fine si avvale della collaborazione degli enti locali"*.

Le modifiche all'articolo **45 O.P.**, partono dalla rubrica dello stesso articolo, attualmente denominata *Assistenza alle famiglie*, che viene arricchita dall'inciso *"e aiuti economico-sociali"*.

L'intervento prevede l'inserimento di un comma finale che, al fine di agevolare l'erogazione di importanti prestazioni socio-sanitarie per le quali è essenziale conoscere la residenza della persona, prevede l'iscrizione del detenuto o internato - privo di residenza anagrafica - nei registri del Comune in cui è ubicata la struttura. Al riguardo, il nuovo comma stabilisce le opportune modalità di adempimento del diritto-dovere di dichiarare la residenza riguardo allo specifico ambiente detentivo,

all'interno del quale il direttore si configura come responsabile della convivenza anagrafica a tutti gli effetti di legge.

In ultimo, è significativo l'intervento operato sul quarto comma **dell'articolo 80**, con la previsione di mediatori culturali e di interpreti all'interno degli istituti di prevenzione e pena - anche in regime di attività libero professionale - dei quali l'amministrazione penitenziaria è chiamata ad avvalersi per favorire l'integrazione dei detenuti stranieri e per colmare le carenze dovute ad oggettive lacune di comprensione delle norme e del sistema giudiziario italiano.

La norma, diretta a dare effettività ai principi della Carta europea dei diritti dell'uomo, realizzano una tutela rafforzata dei diritti della persona, ponendo al centro del trattamento rieducativo cui è deputata la pena, prioritariamente il detenuto o internato come individuo nella sua nuova dimensione globale in vista della sua ricollocazione e integrazione in ambito sociale. Essendo incentivati istituti trattamentali già previsti dalle norme vigenti, si garantisce che le disposizioni in materia non coinvolgono nuovi o maggiori oneri, potendo essere realizzate con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Per quanto riguarda l'introduzione della figura del mediatore culturale di cui sopra, si rappresenta che il reperimento di tali professionalità potrà avvenire con le modalità già ampiamente consolidate nell'ambito dell'Amministrazione penitenziaria, attraverso prestazioni occasionali di collaborazione professionale secondo le effettive esigenze trattamentali.

Tali tipologie di spese gravano attualmente alla U.d.V. 1.1 Amministrazione penitenziaria, all'azione: Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, sul capitolo 1766, p.g. 2 "Onorari a professionisti esperti per l'attività di osservazione e trattamento dei detenuti, che reca uno stanziamento per l'anno 2018 di euro 3.021.155, per l'anno 2019 di euro 3.051.406 e per l'anno 2020 di euro 3.051.406.

A tal proposito, per le attività dei mediatori culturali previste dalle disposizioni in esame, si prevede una spesa aggiuntiva, rispetto agli stanziamenti ordinari, stimata in circa 1.440.000 euro annui dal 2018, per la stipula di convenzioni con circa 200 professionisti del settore, con una spesa media pro capite annuale di circa 7.200 euro (18 euro lordi all'ora x 400 ore x 200 mediatori).

Ai relativi oneri potrà provvedersi mediante riduzione del "Fondo per l'attuazione della legge 23 giugno 2017, n. 103", previsto dall'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 26 del presente decreto.

Articolo 12 (Disposizioni finanziarie)

Il presente articolo detta le disposizioni finanziarie, prevedendo che, fatta eccezione delle disposizioni di cui all'articolo 11 per il quale è prevista specifica autorizzazione di spesa, dall'attuazione delle disposizioni di cui al provvedimento in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo si segnalano in particolare gli stanziamenti iscritti nel bilancio del Ministero della giustizia per l'anno 2018 e per il triennio 2018-2020 alle seguenti azioni:

U.d.V. 1.1 Amministrazione penitenziaria

- *Servizi tecnici e logistici connessi alla custodia delle persone detenute che reca uno stanziamento di euro 243.234.106 per l'anno 2018 e di euro 248.980.106 per l'anno 2019 e di euro 258.180.106 per l'anno 2020;*
- *Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie che reca uno stanziamento di euro 273.785.507 per l'anno 2018, di euro 284.789.334 per l'anno 2019 e di euro 294.789.334 per l'anno 2020;*
- *Realizzazione di nuove infrastrutture, potenziamento e ristrutturazione nell'ambito dell'edilizia carceraria che reca uno stanziamento di euro 25.631.605 per l'anno 2018 e per ciascuno degli anni 2019 e 2020 un importo pari a euro 29.731.605;*

U.d.V. 1.3 Giustizia minorile e di comunità:

- *Trattamento, interventi e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, attuazione provvedimenti autorità giudiziaria, che reca uno stanziamento di euro 39.251.708 per l'anno 2018 e di euro 42.694.834 per gli anni 2019 e 2020.*

Agli oneri recati dalla disposizione di cui all'articolo 11, pari a 2.490.000 per gli anni 2018 e 2019, e ad euro 1.440.000 a decorrere dall'anno 2020, si provvede mediante riduzione del "Fondo per l'attuazione della legge 23 giugno 2017, n. 103", previsto dall'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Il predetto Fondo risulta iscritto nell'ambito della U.d.V 1.1 amministrazione penitenziaria, sul capitolo 1773, con uno stanziamento di euro 10 milioni per l'anno 2018, di euro 20 milioni per l'anno 2019 e di euro 30 milioni a decorrere dall'anno 2020.

Si riporta di seguito una tabella riepilogativa degli interventi finanziati a valere sulle risorse del predetto fondo per il triennio 2018-2020 quantificati nella presente relazione tecnica:

<i>RIFERIMENTO NORMATIVO</i>	<i>INTERVENTO FINANZIATO</i>	<i>IMPORTO PER ANNO FINANZIARIO 2018</i>	<i>IMPORTO PER ANNO FINANZIARIO 2019</i>	<i>IMPORTO PER ANNO FINANZIARIO 2020</i>
<i>Articolo 11, comma 1 lett.c)</i> <i>(Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di trattamento penitenziario)</i>	<i>Realizzazione ed adeguamento delle strutture di protezione degli spazi per consentire la permanenza all'aperto dei detenuti, al riparo dalle varie condizioni climatiche.</i>	<i>1.050.000</i>	<i>1.050.000</i>	
<i>Articolo 11, comma 1 lett. s)</i> <i>(Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di trattamento penitenziario)</i>	<i>Stipula convenzioni con professionisti esperti (mediatori culturali ed interpreti) – Intervento a regime</i>	<i>1.440.000</i>	<i>1.440.000</i>	<i>1.440.000</i>
	Totale	2.490.000	2.490.000	1.440.000

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 17

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, premesso che:

il provvedimento ha avuto un percorso legislativo che trova avvio dalla scorsa legislatura, in cui il precedente Governo, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 103 del 2017, ha trasmesso al Parlamento lo schema di decreto legislativo n. 501;

allo scadere della scorsa legislatura medesima le Commissioni parlamentari giustizia di Senato e Camera avevano espresso sul testo condizioni e osservazioni, che evidenziavano numerosi profili di criticità;

a tali rilievi, soprattutto per quel che concerne le condizioni espresse dalla Commissione giustizia del Senato, il Governo con il presente schema ha ritenuto di adeguarsi solo parzialmente;

in particolare, con riguardo al parere reso dal Senato, il Governo si è limitato infatti ad accogliere la richiesta di ripristino: del divieto di concessione dei benefici penitenziari in assenza di collaborazione anche per i semplici partecipanti al reato di associazione a delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi o al traffico di stupefacenti (condizione b); dei pareri del procuratore nazionale antimafia accanto a quelli del procuratore distrettuale per la decisione di concessione di misura alternativa ai condannati per reati di cui all'articolo 4-*bis* ordinamento penitenziario (condizione c). Ed ancora, in materia di scioglimento del cumulo delle pene, è stata accolta la condizione d) con la quale si chiedeva di prevedere che tale disciplina non interferisse con quella dell'articolo 41-*bis*;

è stata recepita parzialmente la condizione j) con la quale si chiedeva di escludere i condannati per mafia o terrorismo dall'ambito soggettivo di applicazione della norma che consente ai condannati all'ergastolo che abbiano usufruito per cinque anni consecutivi di permessi premio, di accedere alla semilibertà;

rilevato altresì che:

il precedente Governo, con l'atto approvato il 15 marzo 2018, ha ritenuto di non adeguarsi alle numerose e gravi condizioni che erano state poste nel parere della Commissione giustizia del Senato, se non per alcuni, limitati e minori profili;

in primo luogo è stata disattesa la richiesta della Commissione di sopprimere le modifiche apportate con riguardo ai reclami giurisdizionali e in particolare alla soppressione del reclamo al tribunale di sorveglianza (condizione a). Altrettanto disattesa è stata la richiesta della Commissione

di prevedere il divieto di concessione dei benefici penitenziari in assenza di collaborazione anche per i semplici partecipanti al delitto di associazione a delinquere e per i detenuti per associazione a delinquere finalizzata alla violenza sessuale di gruppo o al trasporto di immigrati clandestini (condizione b);

non è stata poi accolta la condizione e) nella parte in cui si chiedeva: con riguardo all'accesso alla misura del lavoro all'esterno di ripristinare le preclusioni esistenti, mediante rinvio al catalogo di reati inclusi nei commi successivi dell'articolo 4-*bis*, e di sopprimere il comma 1, lettera a) dell'articolo 9 ordinamento penitenziario allo scopo di mantenere inalterato il perimetro di ammissione ai permessi premio per i condannati per tutti i delitti di cui all'articolo 4-*bis*. Nessun seguito ha avuto, altresì, la richiesta di estensione del limite ridotto di quattro anni di pena da eseguire per l'accesso all'affidamento in prova di condannati con infermità psichica, ai condannati per tutti i reati previsti dall'articolo 4-*bis* ordinamento penitenziario, e non solo per quelli di cui al comma 1 (condizione g);

disattesa è stata anche la condizione h) con la quale la Commissione chiedeva di sopprimere la disposizione che chiarisce che detenzione domiciliare ordinaria e detenzione domiciliare speciale si applicano, sussistendo le condizioni ivi previste per le detenute madri (e per il padre con prole convivente quando la madre sia deceduta o sia impossibilitata ad assistere la prole), al di là del divieto in generale fissato dall'articolo 4-*bis*;

ancora, non è stata accolta la condizione formulata dal Senato che chiedeva l'inserimento all'articolo 47-*ter* ordinamento penitenziario (detenzione domiciliare) di una espressa esclusione di applicabilità della misura ai condannati per i reati di cui all'articolo 4-*bis* ordinamento penitenziario (condizione i);

infine il Governo ha recepito solo in parte la condizione j): nessun seguito ha infatti avuto la richiesta di impedire espressamente ai condannati per mafia e terrorismo di beneficiare della possibilità riconosciuta ai condannati all'ergastolo che abbiano sperimentato in modo positivo e costante la semilibertà per almeno 5 anni consecutivi di accedere alla liberazione condizionale;

ricordato inoltre che:

nel corso del dibattito che si è svolto presso la Commissione sono state ribadite tutte le criticità relative all'articolo 4, comma 1, lettera c) del provvedimento, in materia di disciplina dei reclami dei detenuti, che determina il rischio di un improvviso aumento dei ricorsi dinanzi alla Corte di Cassazione, eliminando un grado di giudizio;

si è richiamata nuovamente l'attenzione sul testo degli articoli 9 e 11 del provvedimento, che intervengono sugli istituti dei permessi premio e del lavoro all'esterno;

è stata ribadita tutta la problematicità dei capi II, III e IV dello schema, mentre minori rilievi critici hanno riguardato i capi I e V;

sottolineato infine che:

proprio per garantire la funzione rieducativa della pena e le garanzie di cui all'articolo 27 della Costituzione, gli interventi di modifica dell'ordinamento Penitenziario, non possono ridursi a dei meri provvedimenti «svuotacarceri», che non incidono in alcun modo sulle materiali ed effettive condizioni di espiazione della pena;

un intervento così radicale sull'ordinamento penitenziario, come quello contenuto nell'atto del Governo qui in esame, proprio per l'importanza dei valori e dei principi costituzionali coinvolti, mal si concilia con le caratteristiche proprie della legislazione delegata e soprattutto con le forzature che hanno caratterizzato le vicende della legge delega da cui discende l'atto in esame ed anzi presuppone e richiede il più ampio ed articolato confronto, che può essere garantito, solo nelle sedi costituzionalmente a ciò preposte e cioè il Parlamento;

considerato infine che:

i cittadini italiani col voto del 4 marzo 2018 si sono espressi in maniera chiara ed incontrovertibile premiando le formazioni politiche che compongono la nuova maggioranza, formazioni che nella precedente legislatura si erano fermamente opposte alle politiche predisposte dal precedente Governo in tema di giustizia ed in particolare contro le disposizioni previste dal presente schema di decreto che infatti collidono – per la maggior parte – con gli intendimenti dell'attuale coalizione di Governo in materia di esecuzione delle pene carcerarie.

Per tutto quanto sopra esposto, esprime parere contrario.

ALLEGATO 3

Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario. Atto n. 17.**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La II Commissione,

esaminato il nuovo schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario (Atto 17), emanato in attuazione della delega legislativa conferita al Governo dalla legge 23 giugno 2017, n. 103 recante « Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario » nella parte relativa alle modifiche all'ordinamento penitenziario (Articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), b), c), d), e), f), h), i), l), m), o), r), s), t) e u));

premessi che:

il 16 gennaio 2018, in regime di *prorogatio*, era stato trasmesso alle Camere un primo schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario (atto 501), sul quale le Commissioni Giustizia di Camera e Senato si erano espresse in data 7 febbraio 2018 con pareri favorevoli con condizioni e con osservazioni;

il Governo ha inteso conformarsi alle condizioni recate nel parere della Commissione Giustizia della Camera, mentre ha inteso disattendere in gran parte le condizioni rese nel parere reso dalla Commissione Giustizia del Senato;

il nuovo schema di decreto legislativo in oggetto è quindi trasmesso alle Camere nel rispetto della norma di delega (articolo 1, co. 83, legge n. 103 del 2017) che impone al Governo, quando non intenda conformarsi ai pareri parlamentari espressi sul primo schema di decreto originario, di trasmettere nuovamente il testo

dello schema con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione, al fine dei pareri definitivi delle Commissioni parlamentari;

considerato che:

il complessivo intervento riguarda diversi ambiti dell'ordinamento penitenziario e del diritto processuale penale, dettando disposizioni in materia di: assistenza sanitaria in ambito penitenziario (Capo I); semplificazione dei procedimenti di esecuzione delle pene e concessione delle misure alternative (Capo II); eliminazione degli automatismi e delle preclusioni per l'accesso a benefici penitenziari e misure alternative alla detenzione (Capo III); ampliamento dell'ambito di applicazione delle misure alternative (Capo IV); valorizzazione del ruolo del volontariato sociale (Capo V); vita all'interno del carcere (Capo VI);

il Governo e il Parlamento della precedente legislatura hanno inteso fornire attraverso il provvedimento in esame una risposta alla nota questione del sovraffollamento carcerario mediante misure finalizzate a deflazionare il sistema, in particolare ampliando l'accesso alle misure alternative alla carcerazione e ai benefici, senza realmente migliorare la qualità della vita all'interno degli istituti carcerari;

tale risposta risulta quindi finalizzata unicamente a conseguire effetti deflattivi in termini processuali e carcerari a totale discapito della sicurezza della collettività e con sacrificio del principio della certezza della pena;

il provvedimento detta norme sulla vita in carcere senza operare un adeguato bilanciamento con l'esigenza di garanzia della sicurezza nelle carceri medesime;

valutato che:

il Parlamento è stato coinvolto sul primo schema di decreto legislativo, dopo un ampio periodo dalla conclusione degli Stati generali dell'esecuzione della pena, durante il periodo di *prorogatio* delle Camere;

tale circostanza ha di fatto determinato un'inadeguata istruttoria parlamentare rispetto ad una riforma dell'ordinamento penitenziario, la cui adozione risale a più di quaranta anni fa;

occorrerebbe maggiore ponderazione al fine di prendere in considerazione l'impatto della riforma sugli operatori del settore, e in particolare l'inevitabile dispersione di risorse amministrative e giudiziarie e le altre disfunzioni gestionali che potrebbero derivarne;

la nuova maggioranza parlamentare non condivide pertanto l'impianto del provvedimento, ritenendo che i pur condivisibili obiettivi debbano essere perseguiti attraverso misure di diverso genere che comunque non depotenzino l'efficacia dell'esecuzione della pena, garantendo comunque la certezza della pena per coloro che delinquono e la maggiore tutela della sicurezza dei cittadini;

ritenuto, in particolare, che:

suscita perplessità l'intervento di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), nn. 2), 3) e 4) che interviene sull'articolo 35-bis, prevedendo la soppressione del reclamo al tribunale di sorveglianza avverso la decisione del magistrato di sorveglianza, contemplando quindi la sola ricorribilità in Cassazione;

la sola ricorribilità in Cassazione, oltre a sovraccaricare il lavoro della Suprema Corte, potrebbe avere un effetto dissuasivo del ricorso medesimo, rendendo sostanzialmente indisponibile l'unico mezzo di impugnazione previsto;

all'articolo 7, che modifica l'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario, si riduce il perimetro delle preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative extramurarie attraverso lo spostamento di alcuni reati dal comma 1 - dove l'accesso alle misure alternative è subordinato alla collaborazione, salvo i casi di collaborazione irrilevante e ferma restando in questi ultimi la necessità che siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva - ai commi 1-ter e 1-quater, ai sensi dei quali i benefici possono essere concessi salvo che siano acquisiti elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva;

tale spostamento non appare condivisibile in quanto coinvolge fattispecie delittuose che non sono affatto caratterizzate da un minore disvalore sociale;

l'articolo 8 elimina l'obbligo di aver espiato almeno 1/3 della pena al fine dell'assegnazione al lavoro all'esterno per i condannati per i delitti di cui ai commi 1-ter e 1-quater dell'articolo 4-bis, lasciando fermo l'obbligo per quelli rientranti nel comma 1 del medesimo articolo 4-bis;

tale modifica estende in modo eccessivo, anche riguardo a delitti di particolare gravità (tra cui, omicidio, prostituzione minorile, violenza sessuale, sequestro di persona), l'accesso alla misura premiale;

l'articolo 12 novella gli articoli 90 e 94 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, testo unico in materia di sostanze stupefacenti, che disciplinano le modalità di accesso alle misure alternative alla detenzione speciali - sospensione dell'esecuzione della pena e affidamento in prova in casi particolari - previste per i reati commessi in relazione allo stato di tossicodipendenza, aumentando in particolare a 6 anni il limite massimo della pena da eseguire, al fine di poter usufruire delle misure alternative

per i reati ricompresi ai commi 1-ter e 1-quater dell'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario;

tale modifica implicherebbe l'applicabilità di un regime agevolato in relazione a reati di particolare gravità, che non è affatto condivisibile;

L'articolo 14, comma 1, lettera b), introduce l'articolo 47-septies nell'ordinamento penitenziario, prevedendo l'affidamento in prova al servizio sociale di condannati con infermità psichica, secondo il modello dell'analogo istituto previsto per i soli tossicodipendenti e alcool-dipendenti; in relazione a tale fattispecie appare eccessivo il limite dei sei anni di pena detentiva da eseguire per l'accesso alla misura;

L'articolo 15 riformula l'articolo 47-ter dell'ordinamento penitenziario relativamente alla detenzione domiciliare, prevedendo che, quando sia idonea al recupero sociale del condannato, essa possa essere applicata per l'espiazione della pena detentiva da eseguire in misura non superiore a 4 anni, qualora non sia possibile la concessione dell'affidamento in prova a causa del pericolo di commissione di altri reati. Inoltre viene abrogata la disposizione vigente che esclude dalla misura alternativa della detenzione domiciliare generica tutti i reati ricompresi all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario;

tale abrogazione determinerebbe un eccessivo ampliamento del ricorso alla detenzione domiciliare, in particolare per reati di eccezionale gravità e pericolosità, che, a norma di delega, andrebbero peraltro specificati nella norma delegata;

in ogni caso si riterrebbe opportuno escludere l'accesso alla misura per tutti i reati di cui all'articolo 4-bis e non solo per quelli di eccezionale gravità;

al nuovo articolo 47-ter, comma 1, lettere a) e b), e al nuovo articolo 47-quinquies dell'ordinamento penitenziario, previsti all'articolo 15, viene contemplata la possibilità di concessione della misura della detenzione domiciliare per le dete-

nute madri, escludendo l'applicabilità del divieto previsto dal comma 1 dell'articolo 4-bis dell'ordinamento medesimo;

si tratta di una previsione che potrebbe porre seri rischi per l'ordine pubblico nella misura in cui consenta ad appartenenti alla criminalità organizzata di stampo mafioso di ottenere la possibilità di beneficiarne al determinarsi di condizioni impeditive del ruolo della madre;

L'articolo 16 novella la disciplina della semilibertà riducendo il periodo di detenzione necessario ai fini della ammissione alla misura alternativa per coloro i quali commettano delitti di cui ai commi 1-ter e 1-quater dell'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario, riducendo alla metà il limite attualmente previsto (aver scontato i 2/3 della pena);

tale modifica non è condivisibile, in quanto finisce per coinvolgere anche delitti di particolare gravità (tra i quali, omicidio, prostituzione minorile, violenza sessuale, sequestro di persona);

in ordine alla disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo, gli articoli 16 e 19 intervengono sugli istituti della semilibertà e della liberazione condizionale;

in particolare, all'articolo 16, non si condivide la riduzione di cinque anni del tempo necessario per l'accesso al beneficio della semilibertà, stante che, secondo la normativa vigente, il condannato all'ergastolo può accedervi, tra l'altro, dopo l'espiazione di almeno 10 anni di pena;

anche all'articolo 19, che introduce l'articolo 54-bis relativo alla liberazione condizionale, si prevede - in modo non condivisibile - che il condannato alla pena dell'ergastolo possa esservi ammesso anche nel caso in cui abbia sperimentato in modo positivo e costante per almeno 5 anni consecutivi il regime di semilibertà, salvo che per i delitti commessi per finalità di terrorismo, ovvero per i delitti di

cui all'articolo 416-*bis* c.p. o al fine di agevolare le associazioni in esso previste;

in ogni caso l'articolo 19 non specifica i casi di eccezionale gravità e pericolosità che, a norma di delega, andrebbero individuati, non potendo ritenersi sufficiente l'operatività dei divieti dell'articolo 4-*bis*, poiché essi possono essere superati ove ricorrano determinati presupposti, quali la collaborazione prestata ovvero impossibile o irrilevante e l'assenza di elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva;

le considerazioni di cui sopra in ordine agli articoli 16 e 19 sono avvalorate dal fatto che la normativa vigente già prevede un sistema flessibile e generoso nei confronti di chi commette reati particolarmente gravi e di grave allarme sociale;

ribadite comunque le osservazioni non accolte recate nel parere della Commissione Giustizia della Camera espresso in data 7 febbraio 2018,

esprime

PARERE CONTRARIO.

tariffe saranno assegnate agli uffici e agli organismi addetti alle attività previste dal provvedimento, comunica di aver segnalato alla Commissione trasporti l'esigenza che il recepimento della normativa europea non vada a precludere l'attività dei battelli storici nelle acque di navigazione interna.

Indi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 11.25.

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 4 luglio 2018. — Presidenza del presidente Claudio BORGHI. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Alessio Mattia Villarosa.

La seduta comincia alle 11.25.

Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario.

Atto n. 17.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione - Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto.

Giuseppe BUOMPANE (M5S), *relatore*, in merito al provvedimento in esame - adottato in attuazione dell'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), b), c), d), e), f), h), i), l), m), n), o), r), s), t) e u), della legge n. 103 del 2017 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), recante lo schema di decreto legislativo per la riforma dell'ordinamento penitenziario, segnala quanto segue.

Il provvedimento, corredato di relazione tecnica, riproduce con alcune modificazioni il contenuto dell'analogo schema di decreto legislativo (A.G. 501) - adottato in attuazione della medesima

norma di delega e per le medesime finalità - che è già stato sottoposto, nel corso della XVII legislatura, al prescritto esame parlamentare.

L'A.G. 501 è stato esaminato, sul finire della XVII legislatura, dalle Commissioni II (Giustizia) e V (Bilancio).

Rammenta che, nella seduta della V Commissione del 7 febbraio 2018 (XVII legislatura), il rappresentante del Governo, in risposta alle richieste di chiarimenti formulate dal relatore, ha fatto presente - fra l'altro - che in merito alla possibilità per il detenuto di partecipare tramite il collegamento audiovisivo alle udienze del procedimento di sorveglianza, le risorse e le strumentazioni informatiche in dotazione al Ministero della giustizia già rispondono alle nuove esigenze tecniche e che la stima degli oneri derivanti dall'accesso al lavoro esterno risulta prudentiale; ha precisato inoltre che l'adozione delle misure alternative alla detenzione è soggetta alla valutazione dell'esistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi, tra i quali assume rilievo l'effettiva esistenza di strutture idonee: pertanto la concessione di tali misure avverrà solo in presenza di strutture *ad hoc* che possano offrire sia locali sia validi progetti, nell'ambito delle risorse umane e strumentali già disponibili; ha fornito altresì elementi circa gli oneri derivanti dall'assunzione delle unità di polizia penitenziaria da assegnare all'esecuzione penale esterna.

La Commissione, preso atto dei chiarimenti forniti dal Governo, ha approvato un parere favorevole con una condizione *ex* articolo 81 della Costituzione.

Il Governo si è sostanzialmente conformato al parere della Commissione Bilancio della Camera. La relazione illustrativa riferita al provvedimento in esame riporta, inoltre, che sono stati accolti i rilievi delle Commissioni Giustizia della Camera e del Senato.

In osservanza della menzionata prescrizione della legge delega, il Governo ha quindi trasmesso il testo attualmente in esame, come modificato.

Annunciando, quindi, che si concentrerà sulle sole parti dello schema di

decreto legislativo in esame modificate rispetto all'A.G. 501 e che presentano profili di carattere finanziario, segnala che una prima modifica, all'articolo 26, è conseguente al recepimento della condizione posta dalla V Commissione della Camera dei deputati, finalizzata alla riformulazione della disposizione finanziaria (articolo 26).

Fra le ulteriori modifiche segnala, in particolare, l'integrazione dell'articolo 2, comma 8, nella parte in cui viene previsto che in ogni istituto penitenziario per donne siano in funzione servizi speciali per l'assistenza sanitaria alle gestanti e alle puerpere. Tale prescrizione risulta già prevista a legislazione vigente.

Con riguardo a tale disposizione, la relazione tecnica rileva che l'ordinamento penitenziario vigente già prevede che presso ogni istituto penitenziario femminile siano in funzione servizi speciali per l'assistenza sanitaria delle gestanti e delle puerpere e che l'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000 ha espressamente previsto l'assistenza di specialisti in ostetricia e ginecologia per le gestanti e le madri con bambini.

In merito ai profili di quantificazione, non ha osservazioni da formulare considerato che il provvedimento in esame, nelle parti modificate rispetto al primo esame parlamentare, oltre ad intervenire su disposizioni oggetto del parere formulato dalla Commissione Bilancio nel corso della XVII legislatura, inserisce nel contesto normativo una disposizione (articolo 2, comma 8, ultimo periodo) già prevista a legislazione vigente.

In merito ai profili di copertura finanziaria, non ha osservazioni da formulare, considerato che il provvedimento in esame, come accennato in precedenza, recepisce sostanzialmente la condizione, posta dalla Commissione bilancio della Camera nel parere del 7 febbraio 2018, in merito alla sostituzione di una clausola di invarianza finanziaria con un'espressa disposizione di copertura finanziaria.

Tutto ciò premesso, formula una proposta di parere favorevole sul provvedimento.

Il sottosegretario Alessio Mattia VILLAROSA concorda con la proposta di parere formulata dal relatore.

La Commissione approva la proposta di parere formulata dal relatore.

Schema di atto aggiuntivo alla convenzione tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il direttore dell'Agenzia delle entrate per la definizione dei servizi dovuti, delle risorse disponibili, delle strategie per la riscossione nonché delle modalità di verifica degli obiettivi e di vigilanza sull'ente Agenzia delle entrate-Riscossione, per il periodo 1° gennaio-31 dicembre 2018.

Atto n. 21.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e conclusione - Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame dello schema di atto aggiuntivo in oggetto.

Alberto RIBOLLA (Lega), *relatore*, nel segnalare che lo schema di atto in esame ottempera alla prescrizione dell'articolo 1, comma 13-*bis*, del decreto-legge n. 193 del 2016, il quale prevede la trasmissione alle Camere, ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, dello schema di atto aggiuntivo con il quale viene definita la strategia in materia di riscossione da attuare nel corso del periodo d'imposta, rappresenta quanto segue.

L'atto aggiuntivo è stipulato annualmente dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal direttore dell'Agenzia delle entrate, in quanto presidente dell'ente pubblico economico Agenzia delle entrate-Riscossione, nato a seguito della soppressione di Equitalia e della complessiva riforma della riscossione, operata dal decreto-legge n. 193 del 2016.

Sotto il profilo strutturale, l'atto aggiuntivo è composto da un articolato, dal Piano annuale dell'Agenzia (Allegato 1) e da un allegato relativo ai Flussi informativi (Allegato 2).