

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 si avvalgono delle proposte elaborate dalle Commissioni ministeriali (costituite con decreto del Ministro della Giustizia in data 19 luglio 2017) coordinate dal prof. Glauco Giostra. In particolare, per la parte relativa alle modifiche in tema di sanità penitenziaria e di revisione del sistema delle pene accessorie si è tenuto conto delle elaborazioni prodotte dalla Commissione ministeriale presieduta dal prof. Marco Pelissero; per le altre parti, si è utilizzato il lavoro della Commissione specificamente presieduta dal prof. Glauco Giostra, facendo tesoro delle indicazioni conclusive degli Stati generali sull'esecuzione penale, avviati dal Ministro della giustizia il 19 maggio 2015.

Lo schema concretizza le disposizioni dell'articolo 1, commi 82, 83 e 85 della legge di delega, con riguardo:

- alla semplificazione delle procedure, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, fatta eccezione per quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione (comma 85, lettera a);
- alla revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti oggettivi, sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità, e, in particolare, per le condanne per i delitti di mafia e di terrorismo internazionale (comma 85, lettera b);
- alla revisione del procedimento di sorveglianza, in modo da garantire il diritto alla presenza dell'interessato e alla pubblicità dell'udienza (comma 85, lettera c);
- alla eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono ovvero ritardano, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e la differenziazione dei percorsi penitenziari in relazione alla tipologia dei reati commessi e alle caratteristiche



personali del condannato, nonché alla revisione della disciplina sulla preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e di terrorismo anche internazionale (comma 85, lettera e);

- alla maggiore valorizzazione del volontariato, sia all'interno del carcere sia in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna (comma 85, lettera h);
- alla disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi a fini processuali, nel rispetto del diritto di difesa (comma 85, lettera i), nonché in materia di medicina e sanità penitenziaria (comma 85, lettere l) ed m);
- al miglioramento della vita carceraria, attraverso: la previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute straniere (comma 85, lettera o); la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica (comma 85, lettera r); la previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute (comma 85, lettera t).

Per i profili di riforma recati dallo schema, attinenti alle misure alternative alla detenzione, rilevano altri criteri direttivi, individuati al comma 85:

- c) revisione della disciplina concernente le procedure di accesso alle misure alternative, prevedendo che il limite di pena che impone la sospensione dell'ordine di esecuzione sia fissato in ogni caso a quattro anni e che il procedimento di sorveglianza garantisca il diritto alla presenza dell'interessato e la pubblicità dell'udienza;
- d) previsione di una necessaria osservazione scientifica della personalità da condurre in libertà, stabilendone tempi, modalità e soggetti chiamati a intervenire; integrazione delle previsioni sugli interventi degli uffici dell'esecuzione penale esterna; previsione di misure per rendere più efficace il sistema dei controlli, anche mediante il coinvolgimento della polizia penitenziaria;
- f) 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;
- o) previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute straniere;



s) revisione delle norme vigenti in materia di misure alternative alla detenzione al fine di assicurare la tutela del rapporto tra detenute e figli minori;

u) revisione del sistema delle pene accessorie improntata al principio della rimozione degli ostacoli al reinserimento sociale del condannato ed esclusione di una loro durata superiore alla durata della pena principale.

Gli obiettivi che l'intervento riformatore persegue attengono alla previsione di soluzioni normative che possano meglio adeguare il sistema alla finalità rieducativa della pena e in particolare, alla individualizzazione del trattamento, secondo la linea indicata dall'art. 27 della Costituzione.

In questa prospettiva la delega impone, da un lato, la revisione delle norme sul divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la Giustizia; dall'altro, l'eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono o rendono molto difficile, sia per i recidivi, sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo.

Sotto questo profilo lo schema di decreto si premura di eliminare sbarramenti al trattamento rieducativo, che non dipendano dalla condotta e dall'atteggiamento dell'interessato, bensì da aprioristiche presunzioni assolute e ha elaborato soluzioni che rendono più rigorosi i presupposti e più impegnativi gli accertamenti istruttori per l'accesso alle misure alternative nel dichiarato scopo di migliorare l'intervento trattamentale e lo sviluppo dei percorsi individuali. E ciò secondo le linee di intervento tracciate dai lavori conclusivi degli Stati generali dell'esecuzione penale.

Nei lavori della precedente Commissione, istituita con decreto del Ministro della giustizia il 2 luglio 2013 e sempre presieduta dal prof. Glauco Giostra, era già delineata la necessità di una risposta strutturale alla questione del sovraffollamento carcerario e si individuava nelle misure alternative alla detenzione un essenziale strumento, perseguibile in alternativa alla carcerazione, tutte le volte che la solida conoscenza dei trascorsi delinquenziali e personali del condannato lo consenta.

Non si può infatti tacere il problema, risolto sin qui con misure di carattere emergenziale, sorto a seguito della nota pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla compatibilità dell'ordinamento penitenziario italiano con la normativa sovranazionale e che hanno già determinato la condanna del nostro paese (sentenza Torreggiani).



La Corte EDU ha individuato, infatti, nel sovraffollamento delle carceri italiane «un fattore di crisi strutturale del nostro sistema penitenziario ed una delle più significative e ricorrenti ipotesi di violazione da parte dell'Italia della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo».

Al di là quindi delle misure assunte, sulla scorta delle elaborazioni della prima Commissione Giostra, per fronteggiare nell'immediato la situazione verificatasi all'indomani della sentenza Torreggiani, il presente intervento normativo si muove lungo la direzione già delineata in quella sede e in continuità con essa, quando già appariva «non più differibile il riallineamento dell'asse normativo alle coordinate costituzionali della finalità rieducativa della pena: finalità con la quale è apparso inconciliabile un sistema di esecuzione penale, come l'attuale, incentrato su percorsi differenziati, sotto il profilo trattamentale e di accessibilità alle forme di esecuzione alternativa al carcere, in ragione del "tipo di autore", identificato unicamente sulla base del reato oggetto della condanna o della recidiva».

In questa prospettiva di riforma si coglie quindi la revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative alla detenzione, avendo presente che «la possibilità di ammettere alle misure alternative i soggetti meritevoli, rimuovendo generalizzati sbarramenti preclusivi, non soltanto favorisce un "deflusso" di popolazione penitenziaria, ma incide de futuro sul numero degli ingressi (oltre che sulla complessiva sicurezza sociale), se è vero che il condannato che espia la pena in carcere recidiva nel 68,4% dei casi, laddove chi ha fruito di misure alternative alla detenzione ha un tasso di recidiva del 19%, che si riduce all'1% tra coloro che sono stati inseriti nel circuito produttivo».

Naturalmente lo schema di decreto non può prescindere dai limiti imposti dal legislatore delegante e dal contenuto della lettera e) del citato comma 85 dell'articolo unico della legge n.103, che discorre di eliminazione di automatismi per alcune tipologie di reati e di condannati e al contempo di "revisione della disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale".

Il tema infatti delle esclusioni dall'ambito dell'intervento è destinato a riflettersi necessariamente sull'accesso alle misure alternative e in questo senso l'elaborazione della Commissione che fonda il presente schema di decreto si è mossa secondo "un'interpretazione della delega guidata dalla ragionevolezza".

Ed infatti, «se la clausola di salvezza fosse da ricondurre a entrambi i profili dell'intervento riformatore, l'eliminazione dovrebbe coinvolgere "tutti" gli automatismi e le preclusioni - sia



quelli fondati sul titolo del reato, sia quelli saldati alle caratteristiche soggettive del condannato - con il solo "mantenimento" degli sbarramenti e dei ritardi causati dall'essere stati condannati per "casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per i delitti di mafia e terrorismo". Quando il tema degli automatismi e delle preclusioni investe la dimensione soggettiva dell'ergastolano, all'eliminazione occorre sostituire un'opera di mera revisione di tali limiti che restano, comunque, giustificabili nella prospettiva del legislatore delegante. Essi, però, devono restare immuni da qualsiasi intervento, anche di sola "revisione", quando si tratti di ergastolani per "casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per i delitti di mafia e terrorismo"».

Il tema attiene all'elenco dei reati contemplati dall'art.4-bis della legge di ordinamento penitenziario, in funzione ostativa, norma questa cui rinviano quelle che singolarmente disciplinano le misure alternative.

La riforma dell'ordinamento penitenziario si è resa necessaria sia per rendere più attuale la disciplina in materia, attesa la risalenza nel tempo della stessa (legge 26 luglio 1975, n. 354), sia in virtù dell'esigenza di adeguarla agli innovativi orientamenti della giurisprudenza costituzionale, di legittimità, nonché delle Corti europee.

Si deve infine dare atto della scelta di non tradurre in modifiche della disciplina processuale il criterio direttivo di cui all'articolo 1, comma 85, lettera s), ove si prescrive di garantire all'imputata madre di prole con età inferiore all'anno la sospensione della detenzione cautelare. Già oggi, infatti, l'articolo 275, comma 4, c.p.p. dà adeguata risposta al bisogno, certo meritevole di tutela, di non creare, con l'esecuzione della misura cautelare carceraria nei confronti della madre convivente, un notevole disagio alla salute e al benessere dei figli in così tenera età. La norma impone di non disporre o mantenere la custodia cautelare in carcere, salva la sussistenza di esigenze cautelari di eccezionale rilevanza. Questo ristretto ambito di concreta operatività della custodia cautelare va mantenuto, proprio perché legato a fattori eccezionali, che non possono essere ignorati nel corretto bilanciamento tra esigenze dell'accertamento e bisogni di tutela della salute psico-fisica del minore.

Lo schema di decreto si compone di 26 articoli, suddivisi in 6 capi dedicati rispettivamente alla riforma dell'assistenza sanitaria in ambito penitenziario, alla semplificazione dei procedimenti, alla eliminazione di automatismi e preclusioni nel trattamento penitenziario, alle misure alternative, al volontariato e alla vita penitenziaria.



RIFORMA DELL'ASSISTENZA SANITARIA

L'articolo 1, comma 85, lettera f), della legge di delega prevede, tra i principi e criteri direttivi di riforma dell'ordinamento penitenziario, la *«revisione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario alla luce del riordino della medicina penitenziaria disposto dal decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, tenendo conto della necessità di potenziare l'assistenza psichiatrica negli istituti di pena»*.

La legge di delega indica due necessità, di cui si è tenuto conto: da un lato, la revisione della disciplina alla luce del decreto legislativo n. 230/1999, in tema di riordino della medicina penitenziaria, e, dall'altro, il potenziamento dell'assistenza psichiatrica negli istituti di pena.

Con il decreto legislativo appena menzionato si è realizzato il trasferimento delle competenze della medicina penitenziaria al servizio sanitario nazionale, che rende necessario un intervento sull'ordinamento penitenziario. Occorre, infatti, assicurare l'adeguamento al nuovo regime di competenze in ambito sanitario e la valorizzazione dei servizi funzionali alle esigenze terapeutiche di detenuti e internati, affinché lo stato di privazione della libertà personale non incida su diritti fondamentali della persona che devono essere comunque garantiti (art. 32 Cost.).

L'articolo 1 modifica, anzitutto, gli articoli 147 e 148 del codice penale in tema di infermità psichica dei condannati.

Tale proposta di riforma è finalizzata a razionalizzare la disciplina dei casi di infermità psichica sopravvenuta attraverso l'abrogazione della disciplina dell'articolo 148 c.p., che era specificatamente ad essa dedicata, e la corrispondente estensione del rinvio facoltativo della pena anche nei confronti di chi si trova in condizioni di grave infermità psichica (nuova formulazione dell'articolo 147, primo comma, n. 2), c.p.).

In tal modo, attraverso l'equiparazione tra grave infermità fisica e psichica, si determina l'effetto positivo di garantire alle persone condannate con infermità psichica sopravvenuta l'accesso alle misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario, con soluzioni flessibili che permettono di adeguare le modalità di esecuzione della pena alle esigenze di cura della persona.

L'estensione dell'ambito di applicazione dell'articolo 147 c.p. garantisce, infatti, la possibilità di applicare la detenzione domiciliare, in quanto l'articolo 47-ter, comma 1-ter, ord. penit. stabilisce che, nei casi in cui potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo



dell'esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 c.p., il tribunale di sorveglianza, anche se la pena supera il limite generale di cui al comma 1 del citato articolo 47-ter, può prevedere l'applicazione della detenzione domiciliare, statuendo un termine di durata di tale applicazione, termine che può essere prorogato: la misura permette di garantire alle persone con infermità psichica sopravvenuta l'esecuzione della pena nella propria abitazione o in altro luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza, così da soddisfare le esigenze di supporto terapeutico in un contesto extracarcerario.

L'articolo 2 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.

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 procedente 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.

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.

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».



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.

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.

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.

Lo stesso **articolo 2** aggiunge, immediatamente dopo l'articolo 11, l'**articolo 11-*bis* ord. pen.**, che riproduce il contenuto della disciplina dell'articolo 112 del regolamento (D.P.R. n. 230/2000) – che viene contestualmente abrogato –, prevedendo che l'accertamento delle condizioni psichiche di imputati, condannati e internati, ai fini dell'adozione dei provvedimenti di differimento o sospensione dell'esecuzione della pena, di applicazione provvisoria di una misura di sicurezza, di sospensione o trasformazione di una misura di sicurezza, e di sospensione del processo, sia disposto dal giudice che procede o dal magistrato di sorveglianza presso idonee strutture del competente dipartimento di salute mentale.

Sempre in relazione all'articolo 11-*bis* ord. pen., si propone che l'accertamento sia effettuato nelle sezioni di cui all'articolo 65 ord. pen. che dovrebbero costituire i luoghi nei quali espletare ordinariamente queste attività, demandando al giudice la possibilità di disporre l'accertamento presso idonea struttura indicata dal competente dipartimento di salute mentale.

Si modifica, quindi, l'**articolo 65 ord. pen.**, assegnando una nuova rubrica "*sezioni per detenuti con infermità*": la nuova formulazione è essenziale per garantire un regime penitenziario capace di coniugare l'esecuzione di una pena in carcere con il necessario supporto terapeutico e riabilitativo, specie nei confronti dei soggetti con infermità psichica o in stato di cronica intossicazione da alcool o sostanze stupefacenti. A queste sezioni devono essere destinati i condannati ai quali sia stata riconosciuta la capacità diminuita ai sensi degli



articoli 89 e 95 c.p., nonché i soggetti affetti da infermità o minorazioni fisiche o psichiche; esse devono essere strutturate in modo da favorire il trattamento terapeutico e il superamento delle suddette condizioni. Alle sezioni sono affidati, altresì, i condannati per i quali non sia stato possibile disporre il rinvio facoltativo dell'esecuzione, ricorrendo la situazione di concreto pericolo della commissione di delitti, secondo quanto disposto dall'articolo 147, ult. co. c.p.

Il comma 2 prevede che tali sezioni siano ad esclusiva gestione sanitaria: si tratta di una indicazione che privilegia le esigenze terapeutiche nella gestione interna, da affidare in via esclusiva al personale del dipartimento di salute mentale, analogamente a quanto avviene nelle Rems e avveniva nell'ospedale psichiatrico giudiziario di Castiglione delle Stiviere. Una sperimentazione in tal senso è stata avviata nell'istituto penitenziario di Lecce.

Anche per i soggetti con infermità psichica sopravvenuta l'esecuzione della pena dovrà avvenire nelle apposite sezioni del presente articolo.

Se le condizioni di salute del detenuto migliorano, è possibile ripristinare l'ingresso nelle sezioni ordinarie.

Sulla scorta del rilievo del Garante azionale sulla nozione di disabilità, si propone di differenziare tra disabilità fisica e infermità psichica.

Si ritiene che sia necessario mantenere l'inciso *"quando non sia applicabile una misura alternativa alla detenzione che consenta un adeguato trattamento terapeutico riabilitativo"*: si tratta di un inciso importante che deve essere mantenuto al fine di assicurare la necessaria residualità della soluzione carceraria rispetto a soluzioni sul terreno delle misure alternative, più adeguate alle esigenze terapeutiche del soggetto in piena conformità alla legge delega.

Al fine di meglio chiarire il ruolo delle sezioni speciali di cui all'articolo 65, si propone altresì di aggiungere al terzo comma l'indicazione dei casi nei quali deve essere disposta l'assegnazione alle sezioni stesse, in conformità a quanto prevede la legge delega (articolo 1, comma 16, lett. d).

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 3 dello schema, in quanto non più attuale.



SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI.

L'articolo 4 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 procedente - 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.
- L'articolo 35-bis, ove l'innovazione è riconducibile, al pari di altre già esaminate, al progetto di semplificazione delle procedure coltivato dal legislatore delegante (articolo 1 comma 85, lett. a) e mira ad eliminare il reclamo al tribunale di sorveglianza nel procedimento in esame. A sostegno della modifica vale la pena di ricordare che, quando in sede di conversione del d.l. n. 146/2013, fu inserito nell'articolo in esame il comma 4-bis, inerente al reclamo davanti al tribunale di sorveglianza non si mancò di segnalare che l'innovazione andava vista, in realtà, come "un'arma a doppio taglio". Perché, se da un lato, grazie ad essa, era introdotto un secondo grado di merito, dall'altro, si produceva l'effetto di rinviare nel tempo, con implicazioni facilmente prevedibili, la concreta efficacia della decisione, in ipotesi favorevole al detenuto, resa dal magistrato di sorveglianza. Non si può poi trascurare che la modifica non crea disarmonie di carattere sistematico, essendo semmai vero il contrario. In quasi tutti gli altri settori rientranti nella competenza della magistratura di sorveglianza, dopo la decisione resa in primo grado dal giudice



(monocratico/collegiale), è consentito esclusivamente il ricorso per cassazione: anche se si tratta di settori in cui è in gioco la libertà personale, come nel caso delle misure alternative, oppure una compressione accentuata e generalizzata dei diritti del detenuto, come, ad esempio, in tema di articolo 41-*bis*, comma 2.

Sempre nell'ottica della semplificazione si mira a consentire all'amministrazione penitenziaria di stare in giudizio personalmente, alleggerendo parimenti il gravoso contenzioso dell'Avvocatura dello Stato: ciò tenuto conto del peculiare oggetto dei giudizi instaurati con i reclami dei detenuti. Si tratta, infatti, di questioni concernenti la quotidiana realtà penitenziaria, talvolta involgenti aspetti davvero minuti di questa (si pensi, ad esempio, all'impugnazione delle sanzioni disciplinari a carico dei detenuti, al tipo di oggetti e vestiario consentiti all'interno degli istituti di pena, al numero e alle modalità di effettuazione dei colloqui, alla regolamentazione dell'accesso alle biblioteche, al numero di "*ore d'aria*"). In altri termini, il contenzioso verte su questioni, strettamente correlate alle scelte organizzative, per la trattazione delle quali l'amministrazione penitenziaria dispone senz'altro di personale adeguatamente formato, senz'altro in grado di provvedere alla difesa della stessa nell'ambito di una procedura semplificata, quale quella delineata per i reclami giurisdizionali.

- **L'articolo 47**, ove la modifica del comma 8 semplifica la procedura attualmente vigente con riguardo alle autorizzazioni di deroga temporanea alle prescrizioni della misura alternativa. Si generalizza la competenza del direttore dell'UEPE ad autorizzare limitate deroghe alle prescrizioni della misura alternativa anche al di fuori dei casi di urgenza. L'intervento, che si pone in linea di continuità con la modifica già introdotta con il d.l. n. 146/2013 (con il quale è stata prevista la competenza del direttore dell'UEPE ad autorizzare deroghe temporanee alle prescrizioni «*nei casi di urgenza*»), recepisce una "buona prassi" già sperimentata presso alcuni uffici di sorveglianza e segnalata in una recente risoluzione del Consiglio superiore della magistratura. Esso mira – senza operare alcun stravolgimento dell'assetto organizzativo vigente – a conseguire alcuni importanti risultati sul piano dell'efficienza del sistema: non solo, infatti, induce, sotto il profilo temporale, un netto miglioramento del servizio per l'utenza riguardo alla gestione delle piccole esigenze quotidiane dell'affidato, superando l'attuale, macchinoso *iter* (passaggio dell'istanza dall'UEPE all'Ufficio



di sorveglianza, registrazione dell'istanza, decisione del magistrato, trasmissione della decisione all'UEPE, comunicazione della decisione da parte dell'UEPE all'affidato), ma consegue altresì un importante risparmio in termini di tempo e di energie amministrative a vantaggio sia delle cancellerie degli uffici di sorveglianza, sia degli stessi UEPE, che potranno in tal modo essere più proficuamente impiegate. Infine, risultato non meno importante alla luce della attuale difficile situazione economica, la semplificazione procedurale proposta può realizzare non trascurabili risparmi gestionali. Le esigenze di controllo e coordinamento sono, in ogni caso, assicurate dall'informativa periodica da parte dell'UEPE al magistrato di sorveglianza.

- **L'articolo 69-bis**, la cui modifica risponde a una duplice esigenza di semplificazione: con l'eliminazione, da un lato, del passaggio relativo alla richiesta del parere del pubblico ministero e con la formale soppressione, dall'altro, 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 78**, ove gli interventi di novella riguardano i commi primo e quarto. La modifica del primo comma persegue l'obiettivo di razionalizzare le competenze amministrative inerenti alle attività trattamentali svolte in favore della popolazione detenuta, semplificando le scansioni procedurali con la concentrazione in capo all'amministrazione penitenziaria della competenza relativa al procedimento amministrativo in materia di autorizzazioni agli assistenti volontari.

La modifica del comma quarto, comporta il rinvio all'articolo 17 *ord. pen.*

L'articolo 5 contempla le modifiche al codice di procedura penale, e segnatamente agli articoli 656, 667, 677, 678 e 680.



- In riferimento all'**articolo 656** le innovazioni principali rispondono all'esigenza, evidenziata dalla legge di delega, di una complessiva rivisitazione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, anche alla luce di una decisa rimodulazione, in chiave ablativa, degli automatismi preclusivi alla loro fruizione. Si incide sull'avvio della fase dell'esecuzione, con riferimento all'ambito di operatività del meccanismo sospensivo della stessa. L'intervento è realizzato tenendo conto del rinnovato perimetro preclusivo di accesso alle misure alternative, proposto con la modifica dell'articolo 4-*bis* ord. pen.

Considerato tale rinnovato ambito di operatività, si generalizza la "soglia" di accesso alla sospensione dell'ordine di esecuzione, fissandola nella pena non superiore a quattro anni. Si elimina, così, quel divario fra condannati definitivi legato alla tipologia di misura cui accedere sulla base di specifiche situazioni soggettive (stato di malattia, maternità, tossico o alcol dipendenza) che il pubblico ministero può non conoscere, e quello, ingiustificatamente discriminatorio, introdotto dall'articolo 47, comma 3-*bis*, ord. pen. in relazione alla medesima misura dell'affidamento in prova ai servizi sociali.

Gli interventi di novella sull'articolo 656 c.p.p. sono i seguenti:

- si sopprime l'ultimo periodo del comma 4-*bis*, recuperando il suo contenuto mediante un ampliamento dell'inciso iniziale, con il riferimento, nel primo periodo, anche alla lettera a) del comma 9;
- si elimina il comma 4-*ter*, nell'ottica della semplificazione delle procedure, dal momento che, nell'ipotesi in esame, il calcolo della liberazione anticipata non è funzionale all'eventuale concessione di una misura alternativa, tant'è vero che il pubblico ministero emette ugualmente l'ordine di esecuzione;
- al comma 5, come in premessa si è ricordato, si provvede a innalzare a quattro anni il limite massimo di pena per la domanda di misure alternative alla detenzione, secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 85, lett. c, della legge delega, eliminando la sfasatura che, dopo l'introduzione, nel corpo dell'articolo 47 ord. pen., del comma 3-*bis* (cfr. d.l. 23 dicembre 2013, n.146, conv. dalla l. 21 febbraio 2014, n. 10), si è venuta a determinare tra tale disposizione e il comma 5 in oggetto. Ovviamente, nulla disponendo a tal proposito la legge di delega, non si incide *in peius* sul limite massimo di pena valevole per le istanze proponibili dai condannati tossicodipendenti; una lettura della previsione di delega diretta a uniformare il



limite sui quattro anni per tutte le categorie di condannati avrebbe un significato "punitivo" - intenzione, questa, che non emerge dai lavori parlamentari - soprattutto in assenza di una contemporanea riduzione del carico sanzionatorio previsto per i reati connessi alle sostanze stupefacenti. Si provvede ad integrare la formulazione del primo periodo del comma in esame con il riferimento, quale misura che ricade nel novero delle alternative alla detenzione, anche all'affidamento in prova di condannati con infermità psichica. Si tratta, come si vedrà, di una misura alternativa che consente al condannato a pena diminuita o affetto da grave infermità psichica di intraprendere o di proseguire, in regime di affidamento, un programma terapeutico e di assistenza psichiatrica in libertà, concordato con il dipartimento di salute mentale dell'azienda sanitaria locale o con una struttura privata accreditata;

- la modifica del comma 6 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. c), 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;
- l'intervento sul comma 8 apporta un chiarimento avente ad oggetto la procedura - a contraddittorio eventuale e posticipato *ex* articolo 667, comma 4, c.p.p. - disciplinata nel comma 1-ter dell'articolo 678 c.p.p. (*v. infra*). Si precisa che, qualora venga rigettata o dichiarata inammissibile, mediante l'ordinanza *de plano*, l'istanza presentata dal condannato non detenuto (con pena residua non superiore a diciotto mesi), resta ciononostante preclusa la revoca del decreto di sospensione dell'esecuzione da parte del pubblico ministero.
- la riscrittura del comma 10 è di semplice razionalizzazione e mira a far sì che, una volta emesso e sospeso l'ordine di esecuzione, il condannato che si trova agli arresti domiciliari sia considerato in regime di detenzione domiciliare. In tal modo, si consegue un risultato positivo sotto il profilo della "certezza della pena", dal momento che l'esecuzione ha corso immediato e, soprattutto, si superano le criticità evidenziate sul piano operativo, in particolare per la lacunosità della regolamentazione vigente per quanto concerne i poteri del magistrato di sorveglianza.



Quanto, poi, all'**articolo 667**, la modifica attiene al comma 4: essa non è un "fuor d'opera" rispetto alle tematiche processuali della magistratura di sorveglianza, alle quali si riferiscono esplicitamente talune direttive della legge delega. Infatti all'**articolo 667**, comma 4, c.p.p. rinvia il comma 1-*bis* dell'**articolo 678**, grazie al quale è attuato un sensibile ampliamento della strada imboccata dal legislatore del 2013 (d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, conv. dalla l. 21 febbraio 2014, n. 10). Nel comma in esame è tratteggiato un tipico procedimento "bifasico", che nel suo primo segmento è molto agile, con concentrazione delle garanzie nella seconda fase: quella in cui, davanti al giudice (monocratico o collegiale) che ha già deciso *de plano*, si celebra, eventualmente, l'opposizione con le forme previste dall'**articolo 666** c.p.p.

La modifica rende meno povera di garanzie la prima fase, facendosi carico della preoccupazione che sia posto in grado di presentare l'opposizione, oltre al condannato (l'unico soggetto, oltre al pubblico ministero, a cui, secondo la giurisprudenza, deve essere notificata l'ordinanza resa *de plano*), anche il difensore, compreso quello che opera come difensore di ufficio.

In ordine all'**articolo 677**, la modifica al comma 2-*bis* e l'introduzione di un comma successivo, sono convergenti: in conformità all'impostazione seguita dalla direttiva di cui alla lett. b) dell'**articolo 1**, comma 85, mirano ad evitare strozzature – soprattutto se di carattere esclusivamente o prevalentemente formale – che ostacolano, anche in misura rilevante, l'accesso dei condannati alle misure extramurarie. Questa osservazione risulta pertinente, se si considera la sanzione della inammissibilità che, nel testo attuale, va a colpire la richiesta del condannato non detenuto, inottemperante all'obbligo di procedere alla dichiarazione o all'elezione di domicilio. Ciò è tanto più vero, alla luce di un'elaborazione giurisprudenziale che interpreta in maniera molto rigorosa il vincolo stabilito dal legislatore nel comma 2-*bis*. Queste ragioni inducono, da un lato, a proporre l'eliminazione della clausola in cui si sancisce la inammissibilità e, dall'altro, a suggerire l'introduzione di un nuovo comma 2-*ter*, che devolva al giudice di sorveglianza (magistrato e tribunale) la valutazione della gravità "sostanziale" delle inosservanze addebitabili al richiedente.

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, si 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*).

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. 103/2017), 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 regiudicanda.

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.

In riferimento all'articolo 680, che riguarda l'impugnazione di provvedimenti relativi alle misure di sicurezza, si realizza una semplificazione delle procedure: con la sostituzione della parola «*appello*» a quella di «*impugnazioni*», si scongiura l'eventualità che venga devoluta al tribunale di sorveglianza la cognizione sul capo relativo alle misure di sicurezza (diverse dalla confisca), anche quando tale capo fa parte di una sentenza pronunciata in grado di appello dai giudici della cognizione.



ELIMINAZIONE DI AUTOMATISMI E DI PRECLUSIONI NEL TRATTAMENTO PENITENZIARIO.

L'articolo 6 interviene sulla legge 24 novembre 1981, n. 689, in tema di inapplicabilità delle misure alternative alla detenzione. L'eliminazione della disposizione di cui all'articolo 67 risponde alla direttiva di cui alla lettera e) della legge di delega, in quanto vale a eliminare un automatismo preclusivo esogeno rispetto alle ipotesi che il legislatore delegante intende preservare. È, così, soppressa la previsione secondo cui l'affidamento in prova al servizio sociale e l'ammissione al regime di semilibertà sono esclusi per il condannato in espiatione di pena detentiva per conversione dovuta alla violazione di una delle prescrizioni relative alla semidetenzione o alla libertà controllata.

L'articolo 7 modifica l'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975.

La novella tiene conto della non agevole decifrazione dell'entità e del perimetro di intervento consentito dalla delega.

Il percorso tratteggiato dalla delega nel criterio sub e) si snoda lungo due differenti direttive: la prima più incisiva, la seconda di portata assai più ridotta. L'una volta alla "eliminazione" degli automatismi e delle preclusioni "impeditive" o "ritardanti" l'avvio di un percorso trattamentale individualizzante in ragione del titolo di reato e delle caratteristiche personali del condannato; l'altra tesa alla mera "revisione" delle stesse per gli ergastolani. Su di esse incombe la "clausola di salvezza" tesa a escludere dall'ambito dell'intervento di "epurazione" o di "revisione" del legislatore delegato *"i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque (per) le condanne per i delitti di mafia e terrorismo"*.

La clausola di "esclusione", dei casi di eccezionale gravità e pericolosità, deve operare, secondo un criterio di ragionevolezza, tanto in chiave di "eliminazione", quanto di mera "revisione" delle preclusioni e degli automatismi.

Circa, poi, la questione della definizione dell'area entro cui l'opera di erosione delle preclusioni e degli automatismi non può incidere, si ritiene che la congiunzione "comunque", che lega le proposizioni *"casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati"* e *"delitti di mafia e terrorismo"* abbia valenza "integrativa", sì da predisporre un cumulo fra i *"casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati"* e i *"delitti di mafia e terrorismo"*. Occorre, allora, estendere il catalogo oltre i reati di mafia e terrorismo includendo - quali espressioni degli altri *"casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente*



individuati" - anche le altre fattispecie già inserite nel primo comma, limitando gli spazi applicativi delle preclusioni, però, alle sole-ipotesi associative e ai soggetti che rivestano un ruolo apicale in seno al sodalizio, fatta eccezione per alcuni delitti già annoverati nell'elencazione del comma 1, che, per loro struttura, implicano l'esistenza di profili organizzativi. Il riferimento ultimo è ai delitti di cui all'articolo 600 (Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù), 600 *bis*, comma 1, (Prostituzione minorile), 601 (Tratta di persone), 609 *octies* (Violenza sessuale di gruppo) del codice penale, tutti connotati, al di là dell'aspetto formale di tipo monosoggettivo, di una sostanziale conformazione plurisoggettiva, ora per il riferimento a modalità organizzative che evocano la compartecipazione di più soggetti, ora per l'apprezzamento casistico della corrispondente fenomenologia criminale.

La soluzione prescelta riduce l'orbita applicativa dell'articolo 4-*bis*, comma 1, secondo parametri di selezione oggettivi, tratti dalla disciplina esistente - ossia da scelte di politica criminale già compiute dal legislatore - e da ragioni di ordine logico-sistematico, che puntano a riportare il meccanismo ostativo alla sua ispirazione originaria. La riduzione delle ipotesi preclusive è stata guidata dal criterio previsto dal delegante, dalle disposizioni attualmente vigenti e dalla *ratio* della disciplina dettata dall'articolo 4-*bis*.

Secondo queste coordinate, l'accesso ai benefici extramurari, salvo i casi di collaborazione con la giustizia, viene precluso, oltre che agli autori dei pochi delitti monosoggettivi di cui appena sopra si è detto, ai condannati per delitti di mafia e terrorismo (lasciando intatta l'ampia area attualmente delineata per queste due categorie di reati) e a coloro che abbiano rivestito ruoli chiave all'interno di altre tipologie di organizzazioni criminali, operanti nei soli settori già specificati dalla legge. L'identificazione di questa seconda categoria di destinatari è stata pertanto tratta dalle previsioni esistenti combinate con la direttiva del delegante che impone di conservare automatismi e preclusioni solo nei «casi di eccezionale gravità e pericolosità». Si è ritenuto di discernere questi «casi» erodendo gli spazi applicativi delle preclusioni vigenti mediante l'introduzione di un duplice limite, tratto dalla *ratio* della disciplina di cui all'articolo 4-*bis*: la necessaria sussistenza di una condanna per una fattispecie associativa e per un ruolo rilevante in seno al sodalizio.

Il rigido divieto di accesso ai benefici extramurari è stato infatti introdotto, da un lato, per impedire che il potenziale fruitore venga riassorbito nelle organizzazioni criminali di appartenenza in caso di concessione di spazi di libertà; dall'altro, per incentivare la collaborazione con la giustizia, elemento considerato indispensabile per debellare consorterie altrimenti impenetrabili. Il presupposto giustificante la netta preclusione disciplinata al



comma 1 risiede in una presunzione di stabilità del legame criminoso, accompagnata dal forte rischio di riaccoppiamento dei contatti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, richiamato a più riprese dall'articolo 4-bis come cardine del regime derogatorio. Nelle ipotesi "di prima fascia" questo rischio deve essere di intensità tale da giustificare una presunzione superabile solo mediante una proficua collaborazione, unico indice in grado, per legge, di sancire il distacco definitivo dal sodalizio di appartenenza. È dalla struttura stessa del meccanismo preclusivo e dalla sua ragion d'essere che si è quindi tratto il criterio di cernita dei «casi di eccezionale gravità», depurando l'attuale disciplina dalle incrostazioni che ne hanno progressivamente oscurato il primigenio significato giuridico.

Dalla nuova area applicativa dell'articolo 4-bis, comma 1, vengono così escluse alcune ipotesi monosoggettive (incoerenti con il congegno preclusivo costruito dalla legge) e quelle di mera partecipazione alle associazioni in ruoli secondari, non annoverabili fra i casi «eccezionalmente gravi».

Il semplice affiliato a un'organizzazione criminale non sempre è in grado di offrire una collaborazione che soddisfi i requisiti di cui all'articolo 58 *ter* ord. pen.

Tale presupposto (specie se interpretato rigorosamente) può diventare un ostacolo insormontabile per l'accesso a benefici esterni, in grado di impedire una opportuna valutazione della magistratura di sorveglianza sul percorso penitenziario di condannati di non spiccata pericolosità.

Per i reati di mafia e terrorismo, latamente intesi, si è ritenuto, in ottemperanza alla delega, di lasciare immutata l'attuale disciplina. La preclusione si giustificerebbe, quanto al partecipe dell'associazione in ruoli non verticistici, per la peculiare natura "esistenziale" del legame mafioso o per le forti convinzioni ideologiche alla base delle condotte con finalità di terrorismo; quanto alle ipotesi di contiguità non sfociate in condotte di partecipazione, per la difficoltà di tracciare nette linee di demarcazione in ambiti criminali contrassegnati da ampie zone grigie, dove la collaborazione può ragionevolmente assurgere a requisito irrinunciabile per la fruizione di benefici.

Il recupero dello spirito originario dell'articolo 4-bis sembra poter porre al riparo la disposizione novellata da censure di irragionevolezza: la copiosa giurisprudenza costituzionale elaborata in sede cautelare impone al legislatore di non creare doppi binari fondati sul mero allarme sociale, bensì su ragioni giustificanti chiaramente riconoscibili.

Le ipotesi attualmente previste dal comma 1 dell'articolo 4-bis e non incluse nel suo nuovo disposto sono da riportare nel comma 1-*ter*, così da destinarle a un regime di particolare



cautela fondato non su rigidi automatismi, ma su vagli più penetranti della magistratura, tesi a verificare, anche con l'obbligatorio ausilio delle forze dell'ordine, che non vi siano «*elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva*». In tali evenienze la misura non sarebbe comunque concessa. A tal fine, l'accesso ai benefici è comunque consentito a condizione che non vengano acquisiti elementi tali da far ritenere sussistente l'attualità di tali collegamenti. La modifica è volta ad attribuire un preciso onere di allegazione, circa la sussistenza di questi elementi dimostrativi, all'autorità giudiziaria.

La soluzione è in grado di apportare ulteriori vantaggi in termini di coerenza sistematica. Da un lato, risulta fortemente ridotto lo spettro applicativo della collaborazione impossibile o irrilevante, istituto che già si preoccupa, ma con complicati percorsi, di non precludere in via assoluta l'accesso a benefici extramurari a chi abbia rivestito ruoli gregari nelle associazioni criminali e non abbia perciò fornito agli inquirenti apporti significativi; dall'altro, l'articolo 4-bis viene meglio raccordato con l'articolo 41-bis, difficilmente applicabile, specie fuori dai casi di mafia e terrorismo, alle figure secondarie delle organizzazioni criminose.

Si sopprime poi il comma 3-bis dell'articolo 4-bis ord. pen. che attribuisce alla comunicazione del procuratore nazionale e del procuratore distrettuale, circa l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, l'efficacia preclusiva per l'accesso ai benefici. Sul punto si osserva che la lett. e) della delega, nell'invocare l'eliminazione degli automatismi e delle preclusioni impeditive e ritardanti "l'individualizzazione del trattamento rieducativo e la differenziazione dei percorsi penitenziari", intende ricollocare "al centro" di tali scelte l'autonomia decisionale della giurisdizione di sorveglianza. Tale obiettivo può incontrare il solo limite - e, pertanto, legittimare il mantenimento dell'automatica preclusione e la conseguente neutralizzazione del potere decisionale del giudice - imposto dalle "condanne" per i delitti di mafia e terrorismo (oltre a quelle relative al coagulo di fattispecie selezionate al comma 1 della presente disposizione).

La soppressione del comma 3-bis, quindi, risponde a una precisa esigenza: eliminare un automatismo preclusivo - saldato a una "informativa" attestante l'attualità di collegamenti con la criminalità, non filtrata, fra l'altro, da alcuna verifica giurisdizionale - "esogeno" rispetto al perimetro di maggior rigore individuato dalla lett. e) della delega e ancorato alle sole



"condanne" per i reati ivi indicati; arginare le interferenze amministrative nel procedimento di sorveglianza, assicurandone la tendenziale giurisdizionalizzazione.

Si elimina così un modello procedimentale che, attraverso un'informativa di carattere "vincolante", finisce con il neutralizzare - fuori dal circuito in cui la delega ritiene plausibile l'operazione - l'autonomia decisionale della magistratura di sorveglianza lungo la strada dell'individualizzazione del trattamento rieducativo e la differenziazione dei percorsi penitenziari.

Si consideri, inoltre, che la giurisprudenza di legittimità, senza contrasti al suo interno, ritiene che la valutazione del procuratore nazionale e del procuratore distrettuale, circa l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, non possa vincolare il giudice. Questi, per giurisprudenza costante, la deve sottoporre a verifica sia per quanto concerne l'apprezzamento dei dati di fatto esposti, che non possono limitarsi a mere affermazioni di mancanza di elementi positivi, sia per quel che attiene al giudizio di attualità dei collegamenti - Sez. I, 13 settembre 2016, n. 51878, T., C.E.D. Cass., n. 268925; Sez. I, 20 marzo 2015, n. 16374, R., C.E.D. Cass., n. 263381; Sez. I, 5 giugno 2013, n. 40823, L., C.E.D. Cass., n. 257532 -. Sembra allora preferibile, anche per una maggiore efficacia del meccanismo informativo, che si sopprima l'attuale previsione incentrata su un intervento di iniziativa (che può anche mancare per le ragioni più varie) e che si istituzionalizzi, invece, l'obbligo di richiesta di parere al procuratore distrettuale della Repubblica.

Per quanto, poi, concerne la disciplina di preclusione assoluta all'accesso ai benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo (il c.d. "ergastolo ostativo") si risolve essenzialmente nel regime di preclusioni individuate dall'art. 4-bis, comma 1, ord. pen.

Un intervento sul punto è contenuto nei limiti della delega, che impediscono di intervenire *"per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale"*.

La ridefinizione del perimetro di delitti compresi nel disposto dell'art. 4-bis ord. pen. consente comunque una sia pur residuale rimozione delle ostatività per i delitti che comportano condanna all'ergastolo diversi da quelli di mafia e terrorismo (ad esempio, la fattispecie prevista dall'art. 630, terzo comma, cod. pen., ove non riferibile ad un contesto criminale associativo).

Per i reati di cui ai commi 1-*quater* (reati di violenza sessuale) e 1-*quinqüies* (reati sessuali in danno di minorenni) si vuole includere, nell'anno di obbligatoria osservazione, anche



l'eventuale volontaria sottoposizione in libertà a specifici programmi terapeutici realizzati dopo la commissione del fatto e prima dell'inizio dell'esecuzione della pena.

Si prevede, poi, il nuovo articolo 4-ter ord. pen., il quale mira a circoscrivere le preclusioni legate alla pena per delitti di cui all'articolo 4-bis ord. pen., introducendo nella norma un principio, ormai pacifico nella giurisprudenza di legittimità, circa l'impossibilità che il provvedimento di cumulo o di continuazione determini effetti sfavorevoli per il reo.

Le quote di pena legate ai reati ostativi si considerano espiate per prime in ossequio al principio del *favor rei* e per evitare che la persona detenuta possa subire un trattamento penitenziario più o meno aperto alle esperienze esterne in relazione al casuale concludersi prima o dopo delle vicende processuali che la riguardano. E' in ogni caso fatto salvo il criterio per il quale sono computabili la custodia cautelare sofferta o le pene espiate soltanto dopo la commissione del reato ostativo.

L'articolo 8 si occupa di modifiche in tema di lavoro all'esterno, in coerenza con l'esigenza di calibrare l'opera di erosione delle preclusioni penitenziarie, da ricondurre entro i più congrui binari siglati dalla nuova formulazione dell'articolo 4-bis, con la centralità attribuita al lavoro quale pilastro del trattamento. La ritardata assegnazione al lavoro all'esterno, oltre i limiti del comma 1 dell'articolo 4-bis, non si giustificerebbe se non in ragione di un'inutile vocazione retributiva.

L'articolo 9 riforma la disciplina dei permessi premio. La modifica del comma 4 dell'articolo 30-ter è volta ad eliminare ostacoli alla fruizione dei permessi premio relativi al tipo di reato commesso, facendo salvi soltanto quelli per i quali la delega pone limiti espressi (articolo 4-bis, comma 1). L'eliminazione della preclusione biennale alla concessione dei permessi premio è dettata dal fatto che tale divieto irragionevolmente prescinde dall'esistenza di un accertamento della responsabilità penale e sottrae al magistrato di sorveglianza la possibilità di valutare la gravità del fatto e il livello di rieducazione del condannato.

L'articolo 10 contiene la disposizione di abrogazione dell'articolo 30-quater dell'ordinamento penitenziario che limita la concessione dei permessi premio ai recidivi. L'intervento normativo si giustifica in quanto appare incoerente la disciplina rigorosa di cui all'articolo 30-quater ord. penit., che consente al recidivo reiterato l'accesso ai permessi premio solo dopo



l'espiazione di un periodo di pena molto più lungo rispetto a quello previsto per gli altri condannati (articolo 30-ter ord. penit.). L'incoerenza si trasforma in violazione dell'articolo 27, comma 3, Cost., posto che, rendendo difficoltoso per il recidivo reiterato il percorso di reinserimento - del quale il permesso premio è un prezioso strumento trattamentale -, sacrifica la finalità rieducativa della pena.

L'articolo 11 interviene con modifiche di carattere soppressivo in tema di divieto di concessione dei benefici. In particolare, sono abrogate le disposizioni che impongono una preclusione all'accesso ai benefici per il condannato che sia riconosciuto colpevole di una condotta punibile a titolo di delitto di evasione e per il condannato al quale sia stata revocata una misura alternativa, per comportamento contrario alla legge o alle prescrizioni e, ancora, per il condannato al quale sia stata applicata la recidiva e che abbia beneficiato già una volta dei benefici medesimi.

Si risponde così a ragioni di natura trattamentale, attuandosi il punto di cui alla lett. e) della delega penitenziaria, limitando la sopravvivenza delle preclusioni ai soli delitti compresi nella previsione del comma 1 dell'articolo 4-bis ord. pen.

L'articolo 12 contiene modifiche alle disposizioni in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Nella specie, si elimina la distinzione prevista *quoad poenam* (salvo per quanto concerne i delitti compresi nel disposto dell'articolo 4-bis, comma 1, intangibili secondo indicazione della delega), poiché il diverso riferimento ai presupposti concernenti i titoli di reato, oltre a costituire preciso criterio di delega, contrasta con il superiore interesse che l'ordinamento manifesta per il sostegno terapeutico dei dipendenti da sostanze e per la loro inclusione sociale, che non può variare, stante l'interesse costituzionalmente tutelato dall'articolo 32 Cost. Con la modifica, facendo salvo un regime di maggior cautela per i detenuti di cui all'articolo 4-bis, comma 1, è possibile procedere allo scioglimento virtuale del cumulo, a differenza di quanto, invece, escluso dall'attuale lettera della norma, per come di recente ribadito anche dalla Suprema Corte.

Si suggerisce, altresì, pur nella scarsissima applicazione pratica dell'istituto in questione, di sopprimere il comma 4, nella parte residua rispetto all'intervento ablativo attuato dalla previgente l. n. 49/2006, apparendo irragionevole il divieto di concessioni plurime della sospensione, a fronte dell'abrogazione del comma 5 dell'articolo 94, operato dalla legge n. 10/2014.



L'articolo 94 d.P.R. n. 309/1990 viene modificato nella parte in cui si limita la concedibilità per i detenuti che abbiano nel titolo esecutivo un reato di cui all'articolo 4-bis, comma 1, - il solo per il quale non possa eliminarsi l'automatismo alla luce dell'indicazione contenuta nella delega - alla pena residua inferiore ai 4 anni. Con la dizione proposta, infatti, facendo salvo un regime di maggior cautela per i detenuti di cui all'articolo 4-bis, comma 1, è possibile procedere allo scioglimento virtuale del cumulo, a differenza di quanto, invece, escluso dalla attuale lettera della norma, per come di recente ribadito anche dalla Corte di cassazione.

L'articolo 13 modifica la legge 26 novembre 2010, n. 199, in tema di esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi. Si amplia la portata della concedibilità della misura dell'esecuzione domiciliare, limitandone l'esclusione soltanto in relazione ai delitti elencati nel comma 1 dell'articolo 4-bis.



DISPOSIZIONI IN TEMA DI MISURE ALTERNATIVE

L'articolo 14 interviene sulla disciplina della misura dell'*affidamento in prova al servizio sociale*.

Le modifiche mirano ad una «revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative al fine di «facilitare» il ricorso a tale categoria di misure di comunità (lettera b) del comma 85 dell'articolo unico della legge di delega).

La logica dell'ampliamento ha riguardato i seguenti profili:

- a) limiti di pena;
- b) implementazione delle «modalità» d'accesso;
- c) integrazione delle previsioni sugli interventi degli uffici dell'esecuzione penale esterna;
- d) incentivazione della valenza «riparativa» dell'esecuzione penale;

In conformità alla direttiva di cui alla lett.c) del comma 85 («revisione della disciplina concernente le procedure di accesso alle misure alternative, prevedendo che il limite di pena che impone la sospensione dell'ordine di esecuzione sia fissato in ogni caso a quattro anni») e al fine di ampliare i possibili beneficiari della misura, come primo intervento, si prevede di innalzare in ogni caso a quattro anni la soglia di accesso all'*affidamento in prova*.

Al fine di dirimere ogni questione applicativa e rendere certo il criterio fondato sul limite di pena, si stabilisce, innanzitutto, che si deve trattare di «pena da eseguire», assegnando valore generale a quanto previsto dal d.l. n. 146/2013, convertito nella legge n. 10/2014 per l'accesso all'*affidamento in prova* e superando, così, la condizione attualmente prevista dal comma 3-bis dell'art. 47 ord. pen., che richiede un comportamento favorevole alla prognosi di rieducabilità serbato per almeno l'anno precedente all'istanza di affidamento.

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.

La nuova formulazione del terzo comma recepisce, con l'obiettivo anche di armonizzarle, le prassi già diffuse in molte sedi giudiziarie che adottano istruttorie semplificate per la decisione delle istanze che riguardano pene brevi, prevedendo che possa essere omessa l'osservazione prevista dal comma precedente quando la pena da eseguire non supera i 6



mesi. In tal modo potranno essere garantire decisioni più tempestive, riducendo anche il carico di lavoro degli uffici di esecuzione penale esterna, nei casi meno problematici. Resta ferma la facoltà dell'organo giudicante di disporre maggiori approfondimenti quando si rendano necessari.

Ai fini della procedura di accesso e in funzione della sua facilitazione (cfr. la lettera b) del citato comma 85 in punto di facilitazione del ricorso alle misure alternative) la modifica del comma 3-bis intende superare la questione pratica, capace di creare irragionevoli disparità di trattamento, legata all'impossibilità di accesso alla misura da parte del condannato, che non disponga di una propria abitazione o di altro luogo di privata dimora, stabilendo l'accesso a luoghi pubblici di cura, assistenza o accoglienza ovvero di dimora sociale appositamente destinati all'esecuzione extracarceraria della pena detentiva, nella disponibilità di enti pubblici od enti convenzionati. Analoga disposizione, destinata a favorire l'accesso alla detenzione domiciliare, è stata inserita nel nuovo comma 5-bis dell'art.47-ter, mentre nell'art.72 è stata aggiunta la previsione, anch'essa ispirata alla medesima finalità, che gli UEPE si adoperino per favorire il reperimento di alloggi per le persone ammesse alla semilibertà, in modo da favorire il loro accesso alla detenzione domiciliare ed all'affidamento in prova.

Si tratta di un ambito di intervento praticabile sulla base della messa a disposizione di luoghi di esecuzione da parte di enti pubblici (si pensi ai comuni destinatari di beni confiscati e prioritariamente utilizzabili a scopi sociali secondo l'art.48 del d.lgs. n.159 del 2011) o privati, che svolgano attività nel cd. terzo settore, e già sperimentate sulla base di protocolli con gli uffici di esecuzione e i tribunali di sorveglianza, che l'espressa previsione normativa intende consentire e incrementare.

Con la previsione inserita nell'art. 47 comma 4 ord. pen. s'intende potenziare il potere di concessione provvisoria della misura e meglio definire il criterio per la sua concessione legandolo, non al rischio derivante dal protrarsi della detenzione, ma più opportunamente al pregiudizio che esso può determinare sul percorso risocializzante, prevalente nelle more della decisione da parte del tribunale di sorveglianza.

La nuova disciplina delle prescrizioni di cui al comma 5 mira a dare attuazione alla delega e al contempo a integrare gli interventi dell'UEPE (la "integrazione delle previsioni sugli interventi degli uffici dell'esecuzione penale esterna" è espressamente indicata dalla lettera d) del comma 85), incidendo anche sui presupposti di accesso alla misura alternativa. La modifica mira ad arricchire i contenuti prescrittivi e a rendere adattabile a un maggior numero di



destinatari l'affidamento in prova ed è da leggere in stretta correlazione con le modifiche volte a «facilitare il ricorso» alla esecuzione esterna. L'attuale rosa di prescrizioni riflette una concezione di delinquenza legata alla marginalità sociale, così che la valenza riabilitativa di buona parte dei comandi enumerati tassativamente dalla legge appare del tutto inadeguata per altre categorie di autori. In particolare, per i soggetti integrati (o iper-integrati), l'obbligo del lavoro, del mantenimento della famiglia, o il divieto di frequentare ambienti criminogeni possono risultare privi di significato: l'affidamento finisce in questi casi per avere una valenza soltanto «negativa» (limiti agli spostamenti nello spazio in certe ore del giorno), venendo a mancare il versante «positivo» e attivo della misura. Ciò potrebbe far percepire questa soluzione come inadatta al recupero di alcuni autori di reato e indurre la magistratura a optare per soluzioni più restrittive. Per ovviare a questi inconvenienti, la proposta, ispirandosi anche alle previsioni che la legge detta per la messa alla prova per adulti, rende più variegato e flessibile il campo dei possibili contenuti prescrittivi, al contempo accentuandone la tassatività ed individuandone il minimo contenuto necessario nelle sole prescrizioni che riguardano i rapporti con l'UEPE, l'indicazione di una dimora e l'impegno ad elidere le conseguenze del reato, indirizzato anche in favore della vittima. Tra le prescrizioni minime non rientra l'obbligo di lavoro a significare che esse potranno essere calibrate sulle condizioni personali del condannato nel senso indicato dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (si pensi a soggetto pensionato).

Il giudizio prognostico di cui ai commi 2 e 3 va pertanto letto in stretta correlazione con il sistema di obblighi e divieti ipotizzabile come più adeguato nel caso concreto.

Ciò dovrebbe condurre a superare una visione, diffusa nella prassi, stereotipata e burocratica dei provvedimenti applicativi della misura. Si suggerisce di porre un accento molto maggiore sugli impegni volti a elidere o attenuare le conseguenze del reato, che possono prendere le forme più varie a seconda del caso sottoposto al vaglio della magistratura. Fra queste forme riparatorie viene inserita la possibilità di prestare attività di rilievo sociale e utilità pubblica, che possono risultare idonee al recupero del condannato nei casi in cui non sia possibile ottenere un lavoro o questo venga svolto in continuità con il passato, senza che ciò segni alcuna frattura (anche simbolica) con la situazione precedente alla condanna; nei casi in cui le condizioni economiche del reo non consentano risarcimenti monetari; nei numerosi casi in cui manchi una persona offesa dal reato, o questa non intenda legittimamente impegnarsi in un percorso di mediazione, così come in quelli in cui la condotta abbia leso interessi collettivi o diffusi.



Poiché l'affidamento in prova prevede l'espressa accettazione del condannato delle prescrizioni individuate, l'attività in parola non si configura come «forzata».

Su tali profili si sottolinea la necessità di condivisione e coordinamento con la Commissione che si occupa di giustizia riparativa.

L'interpolazione al comma 12 dell'art. 47 intende superare l'irragionevole previsione attuale: al fine di evitare che l'affidato in prova, ormai reinserito, debba scontare una misura di sicurezza dopo che la pena si è estinta ovvero si trovi a subire il pregiudizio derivante dall'eventuale dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza scaturita dalla condanna ormai positivamente espiata. Da qui la previsione che "l'esito positivo del periodo di prova" oltre a estinguere la pena detentiva ed ogni altro effetto penale, "determina la revoca delle misure di sicurezza personali ordinate dal giudice con la sentenza di condanna nonché la revoca della dichiarazione di abitualità, professionalità nel reato e tendenza a delinquere conseguente alla condanna".

Nell'ambito della revisione dell'affidamento in prova si inserisce l'ulteriore modifica volta a fare di tale misura la modalità di elezione per l'espiazione della pena di coloro che sono affetti da infermità psichica. In particolare si introduce l'art. 47-septies ord. pen., rubricato: *affidamento in prova di condannati con infermità psichica*. L'intervento va letto unitamente alla modifica al comma 1-ter del medesimo art. 47-ter e a quelle degli articoli 147, 148 c.p. e 656 c.p.p. Le modifiche in parola sono tutte finalizzate ad incidere sulla disciplina della infermità psichica sopravvenuta e del trattamento sanzionatorio dei soggetti a capacità ridotta. Rispetto alle persone che si trovano in una delle due condizioni giuridiche indicate, la riforma, in linea con le indicazioni della legge delega, è finalizzata a valorizzare le esigenze di cura della persona, senza trascurare quelle di difesa sociale.

L'ordinamento penale si apre a soluzioni flessibili che permettono di adeguare le modalità di esecuzione della pena alle esigenze di cura della persona. L'estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 147 c.p. garantisce, infatti, la possibilità di applicare la detenzione domiciliare, in quanto l'art. 47-ter, comma 1-ter ord. pen. dispone che, nei casi in cui potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo dell'esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 c.p., il tribunale di sorveglianza, anche se la pena supera il limite generale previsto dal comma 1 dell'art. 47-ter, può disporre l'applicazione della detenzione domiciliare, stabilendo un termine di durata di tale applicazione, termine che può essere prorogato: la misura permette di garantire alle persone con infermità psichica sopravvenuta l'esecuzione



della pena nella propria abitazione o in altro luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza, così da soddisfare le esigenze di supporto terapeutico in un contesto extracarcerario.

Allo stesso tempo, la proposta prevede una nuova ipotesi di affidamento in prova, modellato sulla disciplina dell'affidamento in prova in casi particolari che l'attuale art. 94 D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 riserva solo alle persone tossicodipendenti o alcolodipendenti. La nuova misura alternativa (art. 47-*septies* ord. pen.) è applicabile, oltre che laddove la pena detentiva debba essere eseguita nei confronti di persona condannata a pena diminuita ai sensi dell'art. 89 c.p., anche nei casi in cui sia presente una grave infermità psichica, ai sensi dell'art. 147 comma 1, n. 2 c.p.: nei confronti del condannato che si venga a trovare in una condizione di infermità psichica sopravvenuta potrebbero essere, dunque, applicate due misure, la detenzione domiciliare e questa nuova ipotesi di affidamento arricchito da un programma a contenuto terapeutico. Le due misure sono caratterizzate da un diverso grado di incidenza sulla libertà personale (una, infatti, si esegue in ambito residenziale, mentre l'altra segue le modalità esecutive in libertà proprie dell'affidamento in prova) e, proprio per questa ragione, sono in grado di adeguarsi alle esigenze di cura e di controllo della persona; a ciò si aggiunga che, proprio in ragione del diverso contenuto delle due misure, sono previste diverse condizioni di accesso, perché, mentre la detenzione domiciliare non soggiace a limiti di pena, l'affidamento in prova può essere concesso solo per condanne sino a sei anni o, nei casi di cui all'art. 4-*bis*, comma 1 ord. pen., quattro anni.

L'applicazione dell'art. 47-*septies* dovrebbe prevalere rispetto alla detenzione domiciliare, qualora della prima sussistano i requisiti: per questa ragione, (sulla stregua delle conclusioni raggiunte dalla Commissione) nel comma 1-*ter* dell'art. 47-*ter* è inserita una clausola che indichi al giudice la possibilità di applicare la detenzione domiciliare «sempre che non ricorrano i presupposti per l'affidamento in prova ai sensi dell'art. 47-*septies*».

La disciplina dell'art. 47-*septies* prevede alcune disposizioni specifiche che sono state tratte dall'art. 94 D.P.R. 309/1990, che costituisce l'ipotesi di affidamento a contenuto terapeutico più vicina a quella di nuova introduzione, mentre rinvia, per quanto non diversamente disposto, all'art. 47 ord. pen.

Quando il trattamento è eseguito presso una struttura privata, affinché il trattamento sia posto a carico del servizio sanitario nazionale, è necessario che la struttura interessata sia accreditata ai sensi di legge ed abbia stipulato gli accordi contrattuali di cui al d. lgs. 502/1992.



Il comma 2 costituisce l'estensione al nuovo affidamento della disciplina prevista dall'art. 91 d.P.R. 309/1990, sulla necessità di allegazione, a pena di inammissibilità, della certificazione rilasciata dal dipartimento di salute mentale sulle condizioni di salute del soggetto ed il programma terapeutico e di assistenza psichiatrica.

Il comma 3 intende garantire una disciplina a garanzia delle esigenze terapeutiche del condannato nei cui confronti sia stato eseguito l'ordine di carcerazione, quando sussista grave pregiudizio al percorso di cura derivante dal protrarsi della detenzione: il magistrato di sorveglianza può disporre l'applicazione provvisoria dell'affidamento in prova se sussistono i presupposti per l'applicazione della misura e non c'è pericolo di fuga. La decisione è rimessa al tribunale di sorveglianza che deve decidere entro sessanta giorni.

Il programma terapeutico e le altre prescrizioni (da indicare nel verbale di affidamento) devono contribuire al recupero del condannato ed assicuri la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati (comma 4). È necessario che le prescrizioni, incluse quelle di cui all'art. 47, comma 5, siano compatibili con la condizione di infermità psichica della persona e le sue esigenze di cura e assistenza.

Il comma 6 prevede la retrodatazione dell'inizio dell'affidamento in prova, qualora il programma terapeutico al momento della decisione risulti già positivamente in corso, analogamente a quanto previsto dall'art. 94, comma 4, ultima parte d.P.R. 309/1990.

Il comma 7 stabilisce il raccordo tra il dipartimento di salute mentale e il magistrato di sorveglianza, attraverso periodiche comunicazioni sul comportamento del soggetto; non viene meno l'obbligo di relazione periodica a carico dell'ufficio esecuzione penale esterna a norma dell'art. 47, comma 10.

Il comma 8 riproduce la disciplina del comma 6-bis dell'art. 94 d.P.R. 309/1990 che consente al magistrato di sorveglianza, nel caso in cui sia stata positivamente terminata la parte terapeutica del programma, di disporre comunque la prosecuzione dell'affidamento, previa rideterminazione delle prescrizioni, anche qualora la pena residua superi quella prevista per l'affidamento ordinario di cui all'articolo 47.

L'ultimo comma dispone, per quanto non diversamente stabilito, l'applicazione delle disposizioni previste dall'articolo 47.

All'articolo 15 dello schema di decreto si interviene sulla misura della detenzione domiciliare (art.47-ter O.P.).



Anzitutto, si opera in riguardo alla detenzione domiciliare dell'ultrasettantenne (comma 01), eliminando le preclusioni della recidiva e della dichiarazione di abitualità, professionalità o di tendenza a delinquere, impeditive della concessione della misura.

Con le modifiche apportate alle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 47-ter si introduce il riferimento al figlio affetto da disabilità grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertata ai sensi dell'art. 4 della medesima legge, in ossequio a Corte cost. 350/2003, secondo cui la disciplina contenuta nell'art. 47-ter dà luogo a disparità di trattamento tra «situazioni familiari analoghe ed equiparabili fra loro, quali sono quella della madre di un figlio incapace perché minore degli anni dieci [...] e quella della madre di un figlio disabile ed incapace di provvedere da solo anche alle sue più elementari esigenze, il quale a qualsiasi età ha maggiore e continua necessità di essere assistito dalla madre rispetto ad un bambino di età inferiore agli anni dieci».

Si è poi provveduto a sostituire il termine "handicap" che compare nelle due sentenze citate con quello di "disabilità", adeguando in tal modo la formulazione alle definizioni contenute nella ICF (Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità, della salute" del 2001) e nelle successive carte internazionali.

Si è quindi esclusa l'operatività del divieto di fruizione dei benefici penitenziari posto nell'art.4-bis comma 1, recependo in tal modo le decisioni della Corte cost. nn. 239/2014 e 76/2017. La tutela dello sviluppo psico-fisico della prole e il mantenimento del rapporto genitoriale sono gli obiettivi perseguiti.

Il comma 1-bis viene modificato in modo da chiarire che la pena cui si fa riferimento è quella residua, con formulazione identica a quella adottata nell'art. 47 comma 1.

Si prevede poi l'innalzamento a 4 anni del limite di accesso alla misura, in parallelo a quello previsto per l'affidamento in prova ed in coerenza con quest'ultimo, in modo da favorire l'accesso al trattamento extra-murario da parte di coloro che potrebbero astrattamente aspirare anche alla misura più estesa ma che appaiano richiedere un maggior controllo. Si intende così armonizzare il quadro sistematico delle misure alternative, ravvisandosi un'anomalia nell'attuale previsione di una soglia di accesso alla detenzione domiciliare più ristretta rispetto a quella dell'affidamento in prova al servizio sociale, trattandosi di una misura più restrittiva.

In particolare l'innalzamento della soglia a 4 anni per la detenzione domiciliare è tesa a consentire la definitiva offerta di un ampio panorama di misure alternative, funzionali al reinserimento sociale del reo, in grado di permettere una effettiva, sostanziale, modulazione



di opzioni in grado di attagliarsi, in concreto, al meglio alle esigenze, da un lato, risocializzanti in favore del condannato e, dall'altro, dell'ordinamento e dell'interesse della collettività.

È infine eliminata l'esclusione dell'applicabilità ai detenuti per reati di cui all'art.4-*bis*, che costituiva una deroga rispetto alla disciplina dettata da tale ultima disposizione, precludendo l'accesso alla misura anche ai condannati che collaborino con la giustizia a norma dell'art. 58 *ter*. La lettura combinata delle due disposizioni, così come riformulate, manterrà ferma l'inammissibilità della misura per i condannati per reati di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, che non collaborino con la giustizia.

Per quanto attiene alle modifiche del comma 1-*ter* si rinvia a quanto detto sopra in punto di detenzione domiciliare per gli infermi psichici.

La modifica al comma 1-*quater*, in analogia a quanto si è proposto per l'art. 47, prevede di ampliare gli spazi per un intervento urgente da parte del magistrato di sorveglianza, saldando il riferimento al "grave pregiudizio derivante dal protrarsi della detenzione" alle finalità fondanti la detenzione domiciliare nelle sue diverse declinazioni.

Ciò consente da un lato di preservare la necessaria differenza tra la valutazione del magistrato e quella del tribunale di sorveglianza, ma anche di apprezzare più ampiamente le conseguenze della permanenza in carcere rispetto all'accesso alla misura alternativa. In questi anni, infatti, il riferimento al grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione ha finito per costituire un ostacolo alla concessione delle misure in via provvisoria, essendosi concentrata la valutazione del magistrato soprattutto sulla sussistenza di un lavoro da intraprendere in tempi prestabiliti e rapidi oppure su una situazione familiare gravemente compromessa.

Le modifiche proposte al comma 4, da un lato, chiariscono che, nel disporre la misura, il tribunale deve tener conto dell'esigenza di tutela della persona offesa, sì come stabilito dal comma 1bis dell'articolo 284 c.p.p. in tema di arresti domiciliari che, attualmente, è oggetto di richiamo solo per la regolazione delle modalità di esecuzione; dall'altro, mirano a incrementare le occasioni di risocializzazione fruibili dal detenuto domiciliare, prevedendo che il tribunale di sorveglianza (e il magistrato, in sede di successivi adattamenti) includa fra le prescrizioni attività utili al reinserimento sociale. La temporanea uscita dall'abitazione, che potrà essere concessa anche per poche ore al giorno, sarà comunque da temperare con le eventuali esigenze di sicurezza ricorrenti nel caso concreto. Si è inteso in questo modo rendere la detenzione domiciliare una misura dotata di qualche contenuto risocializzante, pur mantenendone la diversa, e più restrittiva, fisionomia rispetto all'affidamento in prova. Di



conseguenza, anche il comma 1-*bis* viene innovato, in modo da introdurre, nel giudizio sulla applicabilità della misura, valutazioni che non siano legate esclusivamente al *periculum libertatis*.

Viene introdotto il comma 5-*bis*, con il dichiarato proposito di risolvere uno dei problemi che maggiormente affliggono il sistema di accesso alla detenzione domiciliare allorché il richiedente sia una persona sprovvista di una propria abitazione o di altro domicilio idoneo.

Infatti, senza una sistemazione alloggiativa idonea nessuno può uscire dal carcere, atteso che la mancanza di un luogo di reperibilità per i necessari controlli impedisce di esprimere un giudizio prognostico positivo sul successo della soluzione decarcerizzante.

E tuttavia, pare difficilmente conciliabile con i principi costituzionali di eguaglianza dinanzi alla legge (art. 3 Cost.) e del finalismo rieducativo della pena (art. 27, comma 3, Cost.) un sistema penitenziario che mantiene in carcere una persona (a dispetto anche di positive evoluzioni psico-comportamentali che legittimerebbero un anticipato rientro nel consorzio civile) solo perché trattasi di un "senzatetto" (altrimenti detto "homeless" o "clochard"), di una persona cioè sprovvista, *extra moenia*, di una dimora idonea: circostanza, questa, del tutto indipendente dalla volontà dell'interessato.

Nella medesima prospettiva di tutela del rapporto genitore-figlio di cui alle lettere a) e b) del comma 1 si colloca la modifica operata nel comma 7, la quale mira a rimuovere una evidente disparità di trattamento fra la detenuta madre in detenzione domiciliare speciale, che nell'ipotesi di compimento del decimo anno del figlio può essere ammessa a fruire di altre misure al fine di mantenere il rapporto con il figlio, e la madre ammessa, invece, alla detenzione domiciliare comune, cui tale opportunità non è consentita, stante l'inequivoco tenore della disposizione del comma 7 dell'art. 47-ter. La quale, infatti, prevede una revoca "obbligata".

Con la modifica proposta si consente al tribunale di sorveglianza di disporre la misura meglio rispondente alla finalità di salvaguardia del rapporto genitore-figlio nell'interesse del minore. Tutte queste modifiche rispondono al criterio volto ad "assicurare la tutela del rapporto tra detenute e figli minori".

Si interviene quindi sulla detenzione domiciliare speciale con modifiche che rispondono al medesimo criterio volto ad "assicurare la tutela del rapporto tra detenute e figli minori".

Come si è già ricordato in relazione all'art. 47-ter, la sentenza di Corte cost. 350/2003 mira a rendere ancor più efficace la tutela del rapporto genitoriale specie in relazione al figlio portatore di disabilità grave, così che sembra estendere i propri effetti anche all'ipotesi di



detenzione domiciliare «speciale» disciplinata nell'art. 47-*quinquies* destinata alla madre nonché al padre in casi certo diversi da quelli indicati nell'art.47-*ter* ma parimenti volti a consentire il mantenimento o il ristabilimento del rapporto genitoriale. Anche in relazione alla detenzione domiciliare speciale si è ritenuto, dunque, opportuno inserire una previsione che tenga conto della sentenza ora citata.

Si sono poi trasfuse nella disciplina della misura le pronunce della Corte cost. (sent. 14/239 e 76/2017), che hanno ritenuto violati gli artt. 3, 29, 30 e 31 Cost. dalla previsione dell'art. 4-*bis*, che «non esclude dal divieto di concessione dei benefici penitenziari la detenzione domiciliare speciale». Recependo il dettato della Corte cost., si mira da un lato ad evitare che le conseguenze delle scelte di tutela della collettività ricadano su «un soggetto terzo, estraneo», cioè il minore, e dall'altro, ad evitare che la concessione della misura si possa tramutare in un escamotage per consentire il riacquisto, seppur parziale, di libertà del genitore. Il tribunale di sorveglianza sarà chiamato a comparare l'interesse del minore e le esigenze di tutela della collettività nonché la «affidabilità» della detenuta, requisito quest'ultimo espresso con il riferimento al concreto pericolo di fuga.

Si è poi prevista nel comma 1-*bis* la possibilità per le madri di espiare la pena negli Istituti a custodia attenuata (Icam), subordinando l'assegnazione a tali istituti al consenso delle detenute, giacché non si può ignorare che allo stato attuale, essendo solo 5 i predetti istituti ed essendo sparsi sul territorio nazionale, potrebbe essere lesa il principio di territorialità della esecuzione della pena. Le dirette interessate potrebbero avere altri affetti, altri contatti, che potrebbero indurle a preferire ad un Icam un istituto penitenziario ordinario ma vicino al loro centro di interessi.

In caso di mancato consenso dell'interessata, la direzione dell'istituto devolverà la questione al tribunale di sorveglianza che deciderà con procedimento *de plano*. Proprio la necessaria considerazione delle esigenze sopra menzionate ha indotto ad attribuire la decisione al Tribunale di sorveglianza, in mancanza di consenso della madre, essendo necessario valutare dall'esterno anche eventualmente contro il parere della donna detenuta l'interesse del minore, così da ritenere superate le perplessità manifestate sul punto dal Garante.

La previsione mira a risolvere anche la questione concernente l'attribuzione di competenza sull'assegnazione ai predetti istituti, radicandola nella amministrazione penitenziaria.

Si è poi ritenuto opportuno mantenere ferma l'età del bambino a 6 anni, come indica l'art. 285-*bis* c.p.p., per evitare che la permanenza in un istituto -che comunque è pur sempre detentivo- possa determinare effetti pregiudizievoli sullo sviluppo psicofisico del bambino e



sulla sua vita di relazione, inducendo altresì meccanismi di rifiuto nei compagni, ove venissero a conoscenza del luogo in cui vive.

L'articolo 16 dello schema di decreto reca modifiche in tema di semilibertà, destinate a favorire un maggiore accesso alla misura, in funzione dell'avvertita esigenza di predisporre ogni possibile iniziativa utile al reinserimento sociale del condannato. Le modifiche all'articolo 48 si sostanziano nell'esplicita menzione del volontariato e delle attività di rilevanza sociale fra quelle meritevoli di giustificare l'accesso alla misura, ferma restando la natura non tassativa dell'elencazione.

Si prevede anche di elevare a rango primario, al fine di darle maggiore risalto e con l'auspicio che trovi finalmente applicazione, la previsione contenuta nell'art.101 comma 8 del regolamento di esecuzione, che prevede la possibilità di istituire sezioni autonome degli istituti di detenzione destinate ad ospitare i condannati ammessi alla semilibertà in edifici di civile

Le modifiche all'articolo 50 ord. pen. mirano ad espungere dal testo della norma il desueto e limitativo riferimento di cui al comma 1, ormai ampiamente doppiato dalle assai più ampie possibilità di accedere alla semilibertà previste nel vigente secondo comma.

In questa disposizione si incide inoltre mantenendo il riferimento ad un più alto *quantum* di pena per accedere al beneficio per i soli delitti rientranti nel disposto dell'art. 4-bis comma 1 ord. pen. (per i quali esplicitamente la delega impedisce un intervento facilitatore nell'ottenimento dei benefici).

Occorre per altro sottolineare che il beneficio non è comunque concedibile ai detenuti per delitti di cui all'art. 4-bis comma 1 per l'espressa dizione indicata in quella norma, a meno che gli stessi non abbiano collaborato con la giustizia (o si siano vista riconosciuta una collaborazione impossibile o inesigibile con la giustizia). Tuttavia il mantenimento dell'espresso limite appare necessario per evitare dubbi interpretativi e possibili riferimenti ad eccessi rispetto alla delega.

Un'importante novità è rappresentata dalla previsione della possibilità di accedere alla misura, per i condannati all'ergastolo, dopo che abbiano correttamente fruito di permessi premio per almeno cinque anni consecutivi, nuovo presupposto alternativo a quello dell'espiazione di almeno venti anni di pena. Si tratta del recepimento di una proposta formulata dal tavolo XII degli Stati generali sull'esecuzione penale, che mira, unitamente alla correlata previsione introdotta dall'art. 54-bis in riferimento all'accesso alla liberazione



condizionale, ad accentuare il valore della gradualità del trattamento, associandovi anche un moderato vantaggio in termini di anticipazione dell'accesso alle forme di espiazione *extra-moenia*.

L'eliminazione del riferimento al primo comma, oggi abrogato, nella previsione del comma 6, che disciplina l'applicazione provvisoria della misura, consente finalmente il ricorso generalizzato alla procedura semplificata, in linea con quanto previsto per le altre misure alternative.

Insieme con le proposte modifiche dell'art. 47 comma 4 ord. pen. in materia di più facile accesso alla misura in via provvisoria, si completa un quadro volto a favorire massimamente il ricorso alla misura, quando non sia concedibile l'affidamento in prova al servizio sociale.

La modifica dell'ultimo comma costituisce mero adeguamento normativo, poiché si trattava di un dato riferito al regolamento di esecuzione del 1976.

La modifica all'articolo 51 ord. pen. in tema di sospensione e revoca della semilibertà ridefinisce i presupposti della revoca, ancorandoli alla violazione delle prescrizioni incompatibili con la prosecuzione della misura ed eliminando il richiamo all'inidoneità al trattamento del soggetto.

Si esclude anche l'automatismo della sospensione e della revoca della misura in caso di denuncia o condanna per il delitto di evasione.

L'articolo 17 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.

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 18 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 le misure dell'affidamento in prova disposto ai sensi degli artt. 47 e 47-septies: considerato che l'esito positivo del periodo di prova estingue la pena principale e ogni altro effetto penale della condanna (art. 47, comma 12), 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 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.

Con specifico riguardo ai rapporti tra pene accessorie e liberazione condizionale si rinvia all'illustrazione dell'articolo 19.

L'articolo 19, previa abrogazione dell'art. 176 c.p. (vedi articolo 22 dello schema di decreto), inserisce la liberazione condizionale nella legge di ordinamento penitenziario, ufficializzando, quindi, il suo carattere di misura penale di comunità.



Nella definizione dei presupposti, il concetto di ravvedimento (proprio del foro interiore) viene eliminato, attribuendo rilevanza, in linea con la relativa elaborazione giurisprudenziale, alla valutazione dei risultati del trattamento ed alla loro idoneità a delineare il raggiungimento dell'obiettivo della risocializzazione.

Si valorizza inoltre in modo specifico la costante disponibilità del condannato a svolgere attività in favore della collettività e l'avvio di percorsi di giustizia riparativa.

La diversa e più consistente soglia di accesso alla liberazione condizionale per il recidivo reiterato prevista dall'art. 176 comma 2 è soppressa, poiché diretta a inasprire l'accesso al beneficio soltanto per ragioni di neutralizzazione inerenti al prolungamento di carcerazione dovuto alla recidiva.

Le soglie di accesso sono accorpate in un unico comma e rimodulate prevedendo, per i condannati all'ergastolo, in alternativa all'espiazione di almeno 26 anni di pena, la positiva sperimentazione per almeno cinque anni consecutivi del regime della semilibertà. Quest'ultima previsione, che recepisce un'indicazione del tavolo XII degli Stati Generali dell'esecuzione penale, unitamente alla correlata previsione dell'art. 50 comma 4 in materia di semilibertà, accentua il favore per la gradualità del trattamento, consentendo anche una moderata anticipazione dell'accesso all'istituto.

Anche il regime del trattamento riservato ai condannati ammessi alla liberazione condizionale è completamente rimodulato, eliminando il rinvio alla libertà vigilata e facendo riferimento all'adozione di prescrizioni mutate dalla nuova disciplina dell'affidamento in prova, accompagnate da un programma di sostegno elaborato dall'UEPE.

Previa abrogazione dell'art. 177 del codice penale, anche la disciplina della revoca della liberazione condizionale e dell'estinzione della pena conseguente al suo esito positivo sono trasferite nell'ordinamento penitenziario, dove trova collocazione, per le ragioni illustrate all'articolo precedente, l'intero istituto.

Si stabilisce che la revoca non opera in modo automatico, ma è sottoposta al vaglio del tribunale di sorveglianza, al quale è rimessa anche la valutazione circa la porzione di pena che deve ritenersi comunque espiata (ad eccezione del caso di pena perpetua). È altresì correlativamente eliminato il divieto di nuova ammissione alla liberazione condizionale. Si tratta di previsioni che recepiscono i plurimi interventi della Corte costituzionale sul testo dell'art. 177 c.p.

Gli effetti della positiva esecuzione della misura sono equiparati a quelli dell'esito favorevole dell'affidamento in prova, mentre si è ritenuto di conservarne l'automatismo, al termine della



durata della misura, del loro verificarsi, in linea con l'assetto vigente e con la natura dell'istituto, che rappresenta il compimento del percorso trattamentale, la cui valutazione è collocata all'esordio piuttosto che al termine.

Anche per i condannati ammessi alla liberazione condizionale si pone il problema delle pene accessorie che, in forza della disciplina di parte generale, vanno eseguite dopo la cessazione del periodo trascorso in tale stato. Nei confronti del condannato ammesso alla liberazione condizionale sono eseguite le pene accessorie, salvo che il giudice, tenuto conto delle esigenze di reinserimento sociale del soggetto, disponga la loro sospensione. Al contempo si modifica anche la revoca della liberazione condizionale: non si pone alcun problema nel caso in cui il giudice avesse sospeso l'esecuzione delle pene accessorie, che continuano, a maggior ragione, a non essere eseguite; qualora, invece, fosse stata disposta l'applicazione delle pene accessorie, se ne sospende l'esecuzione, ma il periodo di esecuzione delle stesse è computato ai fini della loro durata.

Si prevede una disciplina omogenea a quella dell'affidamento in prova in relazione agli effetti connessi al decorso del tempo in stato di liberazione condizionale senza che sia intervenuta alcuna causa di revoca: la pena si estingue e si estinguono anche le pene accessorie e gli altri effetti penali. La modifica dell'art. 682 c.p.p. è strettamente conseguente alla nuova collocazione dell'istituto all'interno dell'ordinamento penitenziario; si rende cioè necessaria per adeguare il testo della norma al contenuto del nuovo art. 54-bis della legge di ordinamento penitenziario, che ridefinisce i requisiti di accesso alla misura della liberazione condizionale.

Contro il diverso avviso del Garante nazionale, la trasposizione delle disposizioni in materia di libertà condizionale all'interno dell'ordinamento penitenziario risponde all'esigenza di chiarire l'effettiva natura dell'istituto. La mera collocazione nel codice penale tra le cause di estinzione della pena, che il Garante suggerisce di conservare, non fa venir meno, infatti, la sua natura di misura alternativa, per una serie di ragioni: analogamente all'affidamento in prova applicato in relazione a pene residue, costituisce una misura extracarceraria che opera nel periodo finale di esecuzione della pena; analogamente all'affidamento in prova, produce, in caso di esito positivo, l'effetto di estinguere la pena; la liberazione condizionale soggiace ai limiti di accesso previsti per le misure alternative all'art. 4-bis ord. pen.

L'articolo 20 dello schema è dedicato all'accesso alle misure alternative (art.57 ord. pen.) in funzione di favore per gli istituti come novellati. Per i condannati che possono accedere alle misure alternative dallo stato di detenzione, la previsione consente l'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 esplicarsi 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.

È enunciato con l'introduzione dell'art. 57-bis ord. pen. il principio del minimo sacrificio della libertà personale, quale criterio generale informatore di tutta la disciplina del trattamento penitenziario, esso intende costituire un'indicazione da seguire sia nella scelta delle misure, sia nella concreta definizione delle loro modalità esecutive.

La previsione dell'art. 57-ter ha lo scopo di scongiurare conflitti con la normativa che preclude l'accesso al lavoro per gli stranieri irregolarmente presenti sul territorio dello Stato e costituisce recepimento delle indicazioni giurisprudenziali concernenti la legittimità dell'accesso, anche da parte di questi, alle misure alternative. La stessa finalità era fino ad oggi tutelata da una circolare del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, ma si è ritenuta meritevole di un riconoscimento normativo primario.

L'articolo 21 dello schema 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 temperata 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.

L'articolo 22 reca le abrogazioni degli articoli 176 e 177 del codice penale in ragione dell'opzione di inserire la disciplina della liberazione condizionale nel corpo della legge di ordinamento penitenziario.

L'abrogazione contestuale del numero 2) dell'articolo 230 del codice penale si rende necessaria in conseguenza della nuova disciplina della liberazione condizionale di cui all'art. 54-ter ord. pen., che non contempla più il rinvio alla libertà vigilata, ma definisce autonomamente il trattamento del condannato ammesso alla misura, rinviando alle prescrizioni previste per l'affidamento in prova al servizio sociale.

Si provvede poi ad abrogare la norma che prevede la misura dell'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive brevi. Una volta completata la rivisitazione delle misure alternative previste dalla legge penitenziaria, nel cui ambito, per ragioni di coerenza sistematica, è stata ricondotta anche la liberazione condizionale, e disponendo pertanto di una visione panoramica idonea a consentire una concreta verifica del raccordo di tali strumenti con il principio del finalismo rieducativo della pena, strutturalmente identica alla detenzione domiciliare.

L'esecuzione domiciliare è stata introdotta dall'art. 1 l. 26 novembre 2010, n. 199 in un frangente emergenziale – al fine, cioè, di controllare l'innalzamento della popolazione detenuta particolarmente intenso in quel periodo – e col dichiarato intento di funzionare come strumento-tampone, tant'è vero che lo stesso legislatore aveva previsto l'esaurimento del suo ciclo vitale una volta realizzata la riforma delle misure alternative alla detenzione. Condizione che è, per l'appunto, in via di auspicabile avveramento.

La scelta di abrogazione, sia pure a far data decorso un anno dall'entrata in vigore del presente decreto, si giustifica alla luce dell'ampliamento dell'ambito di applicazione delle misure alternative previste dalla legge penitenziaria. Nella prospettiva indicata va inoltre dato



atto che lo stesso Garante auspicava la soppressione della norma di carattere eminentemente emergenziale.

È dettata infine nel corpo dell'articolo una disposizione di coordinamento perché col transito della disciplina della liberazione condizionale dal codice penale all'ordinamento penitenziario, si rende necessario rendere coerenti i relativi riferimenti normativi.

La disposizione di cui al comma 5, in ragione delle opportune esigenze di adeguamento dell'amministrazione, dispone che il limite di pena di sei mesi, previsto dal comma 3 dell'art. 47 novellato è di un anno, nel primo anno di vigenza del decreto, al fine di consentire la necessaria e non più differibile implementazione degli organici degli UEPE.

L'articolo 23, nella prospettiva di valorizzazione del volontariato, si propone di snellire le procedure di autorizzazione all'ingresso in istituto delle persone che dimostrino un concreto interesse per l'opera di risocializzazione delle persone detenute, degli internati e, nella versione proposta, delle persone in esecuzione penale esterna, prevedendo l'autorizzazione del Direttore (anziché la proposta) e attribuendo in capo al Magistrato di sorveglianza un potere sostitutivo in caso di inerzia, di diniego o di revoca, mantenendo comunque in capo a quest'ultimo la facoltà di impartire le direttive (entrambi elementi che appare importante conservare in capo al magistrato di sorveglianza, anche per garantire un proficuo scambio con la Direzione dell'istituto penitenziario o dell'UEPE ed un opportuno controllo generale).

La proposta di modifica, che rinvia ai lavori del Tavolo II degli Stati Generali, è volta anche alla semplificazione delle procedure di accesso, in quanto consente la deflazione del carico dei procedimenti di natura monocratica presso gli uffici di sorveglianza ove le autorizzazioni *ex art. 17 ord. pen.* spesso comportano un numero rilevante di adempimenti per il personale di cancelleria a fronte di un'attività valutativa da parte del magistrato assai ridotta.

Contestualmente si provvede ad 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 "senza assaggio di carcere". La disposizione va letta congiuntamente alle modifiche all'art. 47 ord. pen., capaci a loro volta di investire le altre disposizioni che vi fanno rinvio, come l'art. 47-ter co. 1-bis ord. pen., l'art. 50 ord. pen. e l'art. 94 t.u. stupefacenti (DPR n.309 del 1990).

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 24 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 ricomprenservi 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 25 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. L'articolo viene mantenuto nella struttura originaria, quale emblema della 'svolta ideologica' operata dal legislatore del 1975, principalmente finalizzata ad 'aggiornare' i principi ispiratori della legge. Pur rimanendo saldo l'impianto originario fondato sul trattamento individualizzato, alla stregua del criterio di delega di cui alla lettera r), che impone l'introduzione di norme *"volte al rispetto della dignità umana attraverso la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica"*, si ritiene opportuno il richiamo ai principi fondamentali delle Regole penitenziarie europee (Raccomandazione R (2006)2 del Consiglio di Europa).

Si inseriscono tali principi della delega nella norma cardine di tutta la legge penitenziaria che, nell'endiadi 'trattamento/rieducazione', traccia gli indirizzi di una politica fondata sulla figura del detenuto come persona, posta al centro dell'esecuzione delle misure restrittive della



libertà personale e titolare di tutti quei diritti il cui esercizio non sia strettamente incompatibile con la restrizione della libertà personale. La privazione della libertà non comporta, infatti, una *capitis deminutio* del ristretto, che perde solo quella parte di libertà che è strettamente connessa alla sua condizione detentiva, mantenendo intatte le altre sue libertà, con la conseguenza che l'identificazione della parte sacrificata può essere operata soltanto dalla legge.

Si è così 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.

Si pone, inoltre, l'accento sulla 'priorità' assegnata dal sistema penitenziario italiano alle misure alternative della detenzione (misure di comunità) quale strumento di reintegrazione sociale; esse, unitamente ai contatti con l'ambiente esterno (già previsti nella formulazione originaria), contribuiscono in massimo grado al reinserimento sociale dei condannati.

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.

Particolare attenzione è stata posta sulla sorveglianza cd 'dinamica', oggetto di uno specifico punto di delega. Premesso che non esiste una definizione normativa di sorveglianza 'dinamica' e che l'unico testo legislativo che espressamente ne fa cenno è proprio la legge delega, si è ritenuto di affermarne i principi regolatori, desumendoli dalle stesse finalità del trattamento rieducativo, dai principi europei sopra richiamati e dalla stessa pratica fino ad oggi attuata negli istituti penitenziari ove tale modalità vige (sulla scorta di atti amministrativi e indicazioni di carattere generale, quale soprattutto la Circolare 18 luglio 2013 n. 3649/6099 del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria). Richiamandosi al par. 51 delle Reg. pen. eur. (principio del 'minimo richiesto' per garantire la sicurezza), il concetto di sorveglianza dinamica è oggi declinato immaginando un sistema più efficace per assicurare



l'ordine all'interno degli istituti, senza ostacolare le attività trattamentali, fondato sulla semplificazione, la razionalizzazione, la qualificazione dei carichi di lavoro, la distinzione dei livelli di competenza e la condivisione dei flussi informativi tra le diverse figure professionali. In ogni caso al concetto è sottesa l'idea di un "carcere aperto", con chiaro riferimento sia all'articolo 6 dell'ord. pen., che definisce la cella come luogo di solo pernottamento, intendendo che la vita del detenuto debba normalmente svolgersi al di fuori di essa, sia all'idea che il mandato principale assegnato all'amministrazione sia quello di creare le condizioni per un trattamento penitenziario conforme a umanità e dignità.

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 'aree' destinate al pernottamento (intendendosi con questo che il detenuto esca il più possibile anche dalle 'sezioni') 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.

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' ed 'abitudini' 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.

Nell'ambito della prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione è, invece, fondamentale garantire un'attenzione non formale alle regole di alimentazione professate secondo i diversi credo religiosi. Tale principio era già contenuto nella norma regolamentare dell'articolo 11, comma 4, ultimo periodo, tuttavia non in termini inderogabili, stante la clausola esonerativa *"in quanto possibile"*. La modifica elimina la predetta clausola, assicurando un vero e proprio diritto inerente alla tutela della dignità umana, la quale implica il rispetto delle convinzioni religiose.

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 a due ore (un'ora nel testo vigente) per motivi eccezionali e per tempi brevi e definiti.

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 frappongano 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 – 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 *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 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.

Infine, sempre allo scopo di favorire le relazioni familiari ed affettive (criterio *i*) della delega sulla disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi non solo a fini processuali ma anche per favorire le relazioni familiari, si è ritenuto opportuno consentire l'uso delle tecnologie informatiche all'interno del carcere, anche per i contatti con la famiglia (ad esempio, attraverso l'uso della posta elettronica e dei colloqui via *Skype* che consentono, altresì, la trasmissione di messaggi istantanei). Un nuovo comma, inserito subito dopo quello che disciplina le conversazioni telefoniche (rimasto inalterato), prevede che detti colloqui possano avvenire anche mediante programmi di conversazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea, attraverso la connessione internet (ad esempio, attraverso *Skype*), essendo in tali casi da equipararsi a tutti gli effetti a quelli telefonici – si fa rinvio alle vigenti circolari del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, in particolare la Circolare DAP n. 366755 del 2.11.2015 che prevede l'utilizzo di internet.

Attualmente solo 17 istituti penitenziari sono dotati di *Skype* per i colloqui.

Si è escluso, tuttavia, che la facoltà di utilizzare tali strumenti informatici possa essere estesa anche ai detenuti e internati per i reati indicati nell'articolo 4-bis ord. pen. La limitazione si è resa necessaria in considerazione delle necessarie cautele da approntare, per ragioni di sicurezza, nei confronti di tale categoria di detenuti ed internati e, in particolare, tenuto conto del peculiare regime previsto dall'articolo 39, comma 7, D.P.R. n. 230/2000 in tema di corrispondenza telefonica. La citata disposizione prevede, infatti, che delle conversazioni telefoniche autorizzate su richiesta degli stessi ne sia sempre disposta la registrazione.

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.

Con le modifiche all'**articolo 30 ord. pen.** si persegue l'obiettivo del rafforzamento del diritto all'affettività, ampliando i casi in cui al condannato o all'internato possono essere concessi i permessi c.d. "di necessità". Si introduce una nuova tipologia di permesso, che si colloca peraltro al di fuori della logica trattamentale, tipica dei permessi premiali (articolo 30-ter ord. penit.) e condivide, sia pure con una gradazione meno intensa, quelle esigenze di *umanizzazione* della pena tenute in considerazione dai primi due commi dell'articolo 30. L'inserimento di tale ulteriore comma favorisce la canalizzazione verso questo istituto di tutta una serie di situazioni che oggi non trovano adeguata risposta nel sistema. Le peculiarità della nuova ipotesi di permesso consistono nell'essere riservato esclusivamente ai condannati e agli internati, fatta eccezione per quelli sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis O.P.; e nel prescindere da eventi luttuosi o, comunque, dolorosi per il fruitore, collegandosi piuttosto ad eventi, pur sempre di carattere familiare, di segno opposto. Una rivisitazione della disciplina del permesso in oggetto è da tempo auspicata, proprio al fine di consentire una più ampia applicazione dell'istituto in relazione a situazioni familiari di particolare rilevanza che non siano necessariamente gravi (nell'accezione negativa del termine) - e che vengono generalmente interpretati nel senso di 'luttuosi' - ma comunque importanti per le relazioni affettive (si pensi al matrimonio di un parente, alla laurea del figlio, ad un compleanno significativo). Proprio perché si tratta di un permesso non trattamentale, e quindi non fruibile con periodicità, l'evento deve essere «di speciale rilevanza». Con ciò si intende dare riconoscimento alla possibilità di partecipare ad eventi, pure non traumatici, che possono avere uno speciale significato nella vita di una famiglia (con l'aggettivo «speciale» si vuole, per l'appunto, caratterizzare l'evento in relazione alle specifiche condizioni personali e familiari del richiedente). Il già presente istituto del permesso - premio non è in grado di dare risposta ai bisogni appena illustrati, in quanto non tutti i condannati sono in grado di fruirne; va allora sottolineato che anche per questo nuovo tipo di permesso possono essere adottate dal giudice



concedente «*le cautele previste dal regolamento*» e, quindi, *in primis*, la scorta. Il che serve a fugare eventuali timori di un rischio per la collettività.

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 procedente.

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 procedente, 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 procedente in caso di isolamento giudiziario ai sensi dell'articolo 18, il diritto di effettuare i colloqui con le persone autorizzate all'ingresso.

Le innovazioni all'**articolo 34 ord. pen.**, relativo alla disciplina della perquisizione personale, danno indicazioni specifiche sulle modalità di esecuzione, ai fini del rispetto della dignità della persona, in linea con quanto previsto dai paragrafi 54.6 e 54.7 delle Reg. penit. eur. (ispezione delle parti intime operata solo da un sanitario) e con quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 526 del 2000, circa l'obbligo di dettagliata documentazione. La perquisizione personale ha, infatti, un'indubbia rilevanza costituzionale, in quanto attiene all'inviolabilità della persona, sotto il particolare punto di vista dell'intangibilità del corpo e della tutela del pudore. Secondo la giurisprudenza della CEDU la perquisizione personale può essere giustificata solo da ragioni comprovate di sicurezza (prevenzione dell'auto o etero lesionismo) o per prevenire disordini all'interno del carcere: non deve mai tendere a provocare, umiliare o 'inferiorizzare' il soggetto passivo. Le perquisizioni personali, legate a un particolare regime penitenziario (alta sicurezza), non possono essere attuate in modo abituale, come pratica sistematica, prima e dopo ogni contatto con l'esterno, ma devono essere giustificate da precisi motivi di sicurezza. Quanto alle ispezioni delle cavità corporee, se eseguite come *routine* dopo ogni visita e non supportate da forti elementi di sospetto, assurgono a trattamento degradante ai sensi dell'articolo 3 della Cedu (*Frérot v. France*, 12 June 2007). Per quanto riguarda le ispezioni delle cavità corporee si pone l'obbligo di compimento da parte del personale sanitario. La Corte EDU infatti, riconoscendone i rischi sanitari e igienici, impone che le perquisizioni anali e vaginali debbano essere condotte da personale sanitario qualificato, diverso da quello prevalentemente responsabile per la cura



dei detenuti o, almeno, da personale adeguatamente formato da un professionista medico in tema di norme di igiene, salute e sicurezza. Sulla stessa linea, si muovono le già citate Regole penitenziarie europee.

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 26 contiene la disposizione 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 n. 354 del 1975 relative ai vari aspetti del trattamento e della vita intramuraria che degli aspetti concernenti l'espiazione della pena con modalità *extra-moenia*, in applicazione di misure alternative alla detenzione carceraria.

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 alla reintegrazione del detenuto in ogni aspetto della vita sociale, 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, nonché alla tutela fondamentale dei diritti umani come sancita dalle recenti pronunce della Corte di Strasburgo.

Il presente provvedimento estende il suo raggio d'azione a rilevanti settori relativi alla fase esecutiva delle misure sanzionatorie penali, abbracciando una vasta panoramica delle stesse e rivolgendo una particolare attenzione non tanto agli strumenti repressivi ma soprattutto ai mezzi alternativi di espiazione della sentenza di condanna penale ovvero della fase cautelare eventualmente prodromica alla suddetta condanna.

In particolare, si osserva che la materia trova la sua fonte normativa, nella delega contenuta all'articolo 1 comma 85 lettere a), b), c), d), e), f), h), i), l), m), o), r), s), t) e 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 b)** riguarda **la revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative** sia con riferimento ai presupposti oggettivi, sia con riferimento ai



limiti di pena, al fine di facilitare quando possibile il ricorso alle stesse in luogo alla custodia in carcere. Uniche eccezioni all'applicabilità del nuovo regime di alternatività sono: i casi di eccezionale gravità e pericolosità e le condanne per i delitti di mafia e di terrorismo internazionale.

- *Il comma 85, lettera c)* concerne, invece, *la revisione della disciplina delle procedure di accesso alle misure alternative*, innalzando il limite di pena che impone la sospensione dell'ordine di esecuzione da tre a quattro anni nonché *la revisione del procedimento di sorveglianza* che deve garantire il diritto alla presenza dell'interessato e la pubblicità dell'udienza;
- *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 e)* mira ad *eliminare i meccanismi di automatismo processuale e le preclusioni* che impediscono o ritardano il trattamento rieducativo di detenuti responsabili di determinate tipologie di reati o dei condannati che sono recidivi nel perpetrare una specifica condotta illecita: per ognuno di essi si stabilisce che è necessario individuare un percorso differenziato e aderente alle caratteristiche personali del reo. Viene, inoltre, affrontata *la problematica inerente la mancata concessione dei benefici penitenziari ai condannati alla pena dell'ergastolo*, tematica completamente rivista e modificata eccezion fatta per i casi di particolare gravità e pericolosità che sono sempre individuati nelle condanne per delitti di mafia e di terrorismo anche internazionale.
- *Il comma 85 lettera f)*, si occupa delle tematiche relative alla *"giustizia riparativa"* e delle relative procedure, quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale sia in ambito intramurario sia nell'esecuzione delle misure alternative.
- *Il comma 85, lettera h)*, invece, *incentiva le attività di volontariato* individuale e di reinserimento sociale dei condannati, in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna.
- *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 s)*, concerne la *revisione delle norme vigenti in materia di misure alternative alla detenzione* al fine di assicurare la *tutela del rapporto tra detenute e figli minori*;
- 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 sei Capi, che accorpano i settori di materia trattati nonché da ventisei articoli che vengono di seguito esaminati.



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

Articolo 1

(Modifiche al codice penale in tema di infermità psichica dei condannati)

La disposizione in esame, apportando delle modifiche sostanziali al codice penale, funge da preambolo agli articoli che seguono che trattano la materia della riforma della disciplina sanitaria per coloro che sono raggiunti e che devono essere sottoposti a una pena restrittiva della libertà personale. In particolare, al primo comma n. 2) dell'articolo 147 c.p. è prevista la possibilità che una pena detentiva sia differita nei confronti di persona affetta da "grave infermità fisica e psichica", modifica che comporta l'abrogazione dell'articolo 148 c.p., contenente una disposizione analoga riguardo alle persone con disabilità mentale, ma con previsione del trattamento in un ospedale psichiatrico giudiziario o in una casa di cura e di custodia, istituzioni di cui è stata decretata (D.L. n. 211 del 2011) la definitiva chiusura e oramai non più esistenti.

La disposizione ha natura precettivo-attuativa e apporta, da un lato, significative modifiche integrative di una norma del codice penale, mentre dall'altro lato - con l'abrogazione della norma che regolamentava il trattamento degli infermi nell'ambito dei manicomi giudiziari - dà completa attuazione ai principi della legge delega nell'ambito del disegno di riforma dell'assistenza sanitaria a favore dei detenuti. La stessa, essendo esplicazione di una materia già oggetto di riforma (D.L. n. 211 del 2011) non presenta aspetti suscettibili di rilievo sotto il profilo finanziario.

Articolo 2

(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 del 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 n. 230 del 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 n. 230 del 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: il giudice procedente nei confronti degli imputati e il magistrato di sorveglianza - al quale è tuttavia attribuita la facoltà di delegare il direttore dell'istituto - nei casi in cui il processo si sia già concluso.

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 loro incolumità personale.

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 n. 230 del 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 n. 164 del 1982.

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.

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 i competenti uffici regionali ed il magistrato di sorveglianza.

A corollario finale, l'articolo 2 del presente provvedimento introduce, poi, l'*articolo 11-bis* dell'ordinamento penitenziario, che individua la competenza del giudice procedente (giudice competente per la fase o il grado di giudizio in caso di procedimento pendente ovvero magistrato di sorveglianza in caso di condanna definitiva) per l'accertamento delle condizioni psichiche di imputati, condannati ed internati che necessitano di provvedimenti di differimento o sospensione



della pena nonché per l'applicazione, sospensione o trasformazione di una misura di sicurezza in capo ai medesimi soggetti.

Di conseguenza, viene modificato già dalla dizione della rubrica, *l'articolo 65 del vigente ordinamento che è interamente dedicato ai condannati ai quali sia stata riconosciuta una diminuita capacità ai sensi degli articoli 89 e 95 c.p., nonché ai soggetti affetti da infermità o minorazioni fisiche o psichiche o per coloro che non hanno usufruito della sospensione della pena ai sensi dell'articolo 147 comma 4 c.p.* Costoro sono destinati a *sezioni di esclusiva gestione sanitaria*, affidate in via esclusiva al dipartimento di salute mentale e strutturate in modo da favorire il trattamento terapeutico e riabilitativo e il superamento delle suddette condizioni d'infermità psichica o di cronica intossicazione da alcol o sostanze stupefacenti.

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 n. 230 del 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 n. 147 del 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 3

(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 disposizioni 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 4

(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 soppressione del comma 4 e le modifiche apportate al comma 4-bis e al comma 5 **dell'articolo 35**);
- la completa attribuzione delle competenze relative all'esecuzione delle sanzioni penali non detentive e delle misure alternative alla detenzione spetta al direttore UEPE



(in tale ottica deve inquadrarsi la soppressione del comma 8 dell'articolo 47 in tema di deroghe alle prescrizioni dell'affidamento in prova al servizio sociale);

- in materia di liberazione anticipata (con la soppressione dei commi 2 e 5 dell'articolo 69-bis con snellimento di attività che possono agevolare l'iter di concessione);

- in materia di interventi trattamentali di sostegno a favore sia dei detenuti (con la previsione dell'opera di supporto e rieducazione realizzata con l'intervento di assistenti volontari, tramite la modifica all'articolo 78) e riguardo alla collaborazione del personale assistenziale a favore anche di coloro che usufruiscono di sanzioni sostitutive a quelle detentive: è, infatti, previsto che persone idonee all'assistenza, sostegno ed educazione collaborino direttamente con gli UEPE, a titolo volontario e gratuito, senza più interlocuzione con i centri di servizio sociale per l'affidamento in prova cui erano destinati con provvedimento del magistrato di sorveglianza.

La norma di carattere ordinamentale e procedurale, definisce la possibilità di potersi avvalere di strutture e professionalità del c.d. terzo settore; attualmente sono oltre 200 le associazioni di volontariato attive negli istituti penitenziari con iniziative, realizzate a titolo totalmente gratuito, che rappresentano un valido ed insostituibile contributo al reinserimento sociale dei detenuti. In tal senso non si determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Articolo 5

(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, 667, 677, 678 e 680. 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. si prevede una complessiva rivisitazione del sistema e dei presupposti di accesso alle misure alternative, anche alla luce di una decisa rimodulazione, in



chiave ablativa, degli automatismi preclusivi alla loro fruizione. Significativo, al riguardo, è l'innalzamento del limite massimo di pena (elevato a quattro anni) entro il quale chiedere l'ammissione alle misure alternative. Si rappresenta che la facoltà concessa al condannato di espiare l'intera pena restrittiva della libertà personale o quella residua, inferiore alla soglia dei quattro anni, attraverso l'applicazione di una misura alternativa alla detenzione risponde all'esigenza di garantire al medesimo un migliore programma rieducativo ai fini del suo reinserimento sociale. Tale programma, con particolare riferimento all'affidamento in prova ai servizi sociali, comporta un impegno continuativo per tutto il periodo di durata della pena da scontare ed un costante monitoraggio sull'esito del programma proposto e sull'osservanza delle prescrizioni dettate al soggetto in ordine ai suoi rapporti con il servizio sociale. La finalità rieducativa/riabilitativa della misura alternativa è assicurata dall'espletamento di mansioni e compiti a "titolo volontario e completamente gratuito" da parte del condannato che in tal modo s'impegna a risanare il suo debito con la società prestando il suo contributo attraverso lavori socialmente utili in favore di strutture e associazioni istituzionalmente deputate a garantire i suddetti servizi e che ricevono una sorta di corrispettivo proprio dal lavoro volontario della persona ammessa al programma di recupero, senza ricevere alcuna altra forma di compenso da parte dell'amministrazione penitenziaria.

Quanto, poi, all'articolo 667 c.p.p., la modifica attiene al comma 4, disposizione in cui è tratteggiato un tipico procedimento "bifasico"; la disposizione fa riferimento ai casi in cui vi sia un dubbio sull'identità della persona detenuta all'atto dell'esecuzione della condanna definitiva. In tal senso, la modifica è diretta a garantire una procedura più spedita e fluida nella prima parte, attraverso l'immediata liberazione dell'interessato disposta con decreto provvisorio del pubblico ministero o ordinanza del giudice dell'esecuzione. Contro l'ordinanza possono proporre opposizione, con le forme previste dall'articolo 666 c.p.p., sia il p.m. che il condannato che il suo difensore. Pertanto, legittimato all'azione è l'interessato, anche se interdetto o inabilitato ed il suo difensore che per il nuovo processo davanti al giudice di sorveglianza deve essere nominato direttamente dal condannato, eleggendo domicilio presso il medesimo per la notifica degli atti processuali. Al condannato che non abbia proceduto alla nomina del difensore di fiducia viene affidato un difensore d'ufficio, in quanto tra la fase di cognizione e quella di esecuzione del giudizio non sussiste l'istituto della *prorogatio* di investitura del difensore legale il quale, pertanto, deve essere nuovamente nominato. Tuttavia, resta invariato il principio dei limiti reddituali previsti per il gratuito patrocinio a spese dello Stato: pertanto, durante la fase esecutiva davanti al tribunale o al magistrato di sorveglianza, anche in caso di nomina di difensore d'ufficio, il condannato è



tenuto a corrispondere personalmente l'onorario al procuratore legale nominato, fatta eccezione per le accertate condizioni economiche disagiate.

In ordine all'articolo 677 c.p.p., la modifica al comma 2-bis e l'introduzione di un comma successivo, sono strettamente collegati: pur mantenendo immutate il suo diritto di difesa, il comportamento del condannato non detenuto o internato - qualora questi non adempia alle formalità previste relative alla reperibilità del medesimo o non effettui l'elezione di domicilio ai sensi dell'articolo 161 c.p.p. - potrà incidere riguardo alla decisione sull'adozione di una misura alternativa alla detenzione o altro provvedimento attribuito dalla legge alla magistratura di sorveglianza.

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 n. 232 del 2016.

Infine, le modifiche all'articolo 680 c.p.p., riguardano la precisazione terminologica della forma di impugnazione (cioè l'appello) su cui il tribunale di sorveglianza deve pronunciarsi riguardo ai provvedimenti relativi alle misure di sicurezza; la modifica semantica si rende necessaria per evitare che il citato tribunale possa essere investito anche di un capo di una sentenza definitiva emessa dalla corte di appello, relativamente ad una misura di sicurezza differente dalla confisca.

La disposizione in esame afferisce precipuamente alle fasi procedurali dell'adozione, modifica o revoca 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.



CAPO III
DISPOSIZIONI IN TEMA DI ELIMINAZIONE DEGLI AUTOMATISMI E DI
PRECLUSIONI NEL TRATTAMENTO PENITENZIARIO

Articolo 6
(Modifica sulle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi)

La presente disposizione, come le altre norme contenute nel Capo III dello schema di decreto legislativo in esame, risponde al principio della eliminazione di automatismi e di preclusioni nel trattamento penitenziario inserito nella lettera e del comma 85 della legge delega. L'articolo dispone, infatti, l'abrogazione dell'articolo 67 della legge 24 novembre 1981, n. 689, che escludeva l'affidamento in prova al servizio sociale e l'ammissione al regime di semilibertà per il condannato in espiazione di pena detentiva per conversione attuata a seguito della violazione di prescrizioni inerenti la semidetenzione o la libertà controllata. Per effetto di tale intervento l'applicazione delle sanzioni, che mirano alla socializzazione del condannato, e sono sostitutive della reclusione, sarà rimessa alla discrezionalità del giudice senza la preclusione normativa sopra indicata.

La norma ha natura prettamente procedurale, non determina nuovi o maggiori oneri, potendo essere realizzata con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Si rappresenta che dalla possibilità di estendere ad alcune tipologie di condannati l'applicazione delle sanzioni sostitutive alla pena della reclusione potrebbero derivare eventuali risparmi per la finanza pubblica, in termini di diminuzione delle spese dovute per il mantenimento in carcere, che vengono a cessare in relazione ai detenuti ammessi al regime sostitutivo della detenzione.

Articolo 7
(Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di divieto di concessione dei benefici)

Con la norma in esame si interviene sull'articolo 4-bis della citata legge n. 354 del 1975, operando nell'ottica della individualizzazione del trattamento rieducativo e nella differenziazione dei percorsi penitenziari affrancando ed erodendo la rigidità presente nel vigente sistema, connotato di automatismi e di preclusioni che impediscono o ritardano la concessione dei benefici



trattamentali e procedendo anche ad una revisione degli stessi per i condannati alla pena dell'ergastolo.

Tale ottica trova un limite nella clausola di "esclusione", che opera nei casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e di terrorismo anche internazionale.

La riduzione delle ipotesi preclusive è stata guidata dal criterio previsto dal delegante, dalle disposizioni attualmente vigenti e dalla ratio della disciplina dettata dall'articolo 4-bis. Il divieto di accesso ai benefici, così come risulta dal novellato articolo 4 - bis dell'Ordinamento penitenziario risponde ad un criterio di ragionevolezza sia per quanto attiene l'eliminazione che per quanto riguarda la mera revisione delle preclusioni e degli automatismi.

Viene fissato infatti un duplice limite per l'accesso ai benefici: la presenza di una condanna per una fattispecie associativa e il ruolo rilevante in seno al sodalizio. Il meccanismo preclusivo che ne deriva potrà essere superato solo in presenza di una proficua collaborazione, elemento in grado, per legge, di sancire il distacco definitivo dall'organizzazione criminale di appartenenza.

Va altresì evidenziato che le ipotesi criminose attualmente previste dal comma 1 dell'articolo 4-bis e non incluse nel suo nuovo disposto sono da riportare nel comma 1-ter così da essere destinate ad una valutazione improntata a maggior cautela da parte del giudice attraverso le corrispondenze offerte anche dagli organi ausiliari appartenenti alle forze dell'ordine che hanno effettuato i controlli di rito inerenti il programma riabilitativo del reo.

Viene inoltre perseguito un risultato di coerenza sistemica dal momento che con la nuova formulazione del comma 1-ter dell'art. 4 - bis si riduce il rischio che l'impossibilità o l'irrilevanza della collaborazione eventualmente offerta da chi abbia ricoperto ruoli secondari nelle associazioni criminali possa precludere in termini oggettivi l'accesso ai benefici e si attua al contempo un migliore raccordo con l'articolo 41-bis, difficilmente applicabile, fuori dai casi di mafia e terrorismo, alle figure secondarie delle organizzazioni criminose.

L'articolo in esame con riferimento ai reati di violenza sessuale modifica il comma 1-quater del citato art. 4-bis dando rilievo anche all'eventuale volontaria sottoposizione in libertà a specifici programmi terapeutici realizzati dopo la commissione del fatto e prima dell'inizio dell'esecuzione della pena, ai fini del computo dell'anno di obbligatoria osservazione.

Da ultimo la disposizione in esame, introduce l'articolo 4-ter con il quale, recependo il consolidato principio della giurisprudenza di legittimità, circa l'impossibilità che il provvedimento



di cumulo determini effetti sfavorevoli per il reo, si considerano espiate per prime le quote di pena legate ai reati ostativi alla concessione dei benefici.

Si osserva che la presente norma che modifica il regime dei divieti posti dall'ordinamento penitenziario vigente alla concessione dei benefici e introduce, altresì, il principio dell'impossibilità che il provvedimento di cumulo produca effetti sfavorevoli al reo, riveste profili ordinamentali. Attesa tale natura, la disposizione non investe alcun profilo di carattere oneroso per la finanza pubblica.

Articolo 8

(Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di lavoro all'esterno)

La disposizione in esame interviene nell'ambito del lavoro esterno incrementandone le opportunità e ampliando la platea dei possibili beneficiari. La modifica si concreta infatti nella riduzione dei casi per i quali l'accesso al lavoro esterno non può essere disposto se non dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena e comunque per non più di cinque anni.

L'ammissione al lavoro esterno viene comunque disposta dall'organo giudicante che valuta sia i requisiti soggettivi che la effettiva disponibilità dei fabbisogni degli enti, imprese e strutture esterne.

Le assegnazioni, quindi, avverranno solamente all'interno delle possibili richieste numeriche dei suddetti datori di lavori e delle risorse finanziarie a disposizione dell'amministrazione.

Si fa riferimento in particolare alle risorse di cui alla U.d.V. 1.1 Amministrazione penitenziaria, Azione: accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie sul capitolo 1765 "Sgravi fiscali e agevolazioni alle imprese che assumono detenuti o internati negli istituti penitenziari" che reca uno stanziamento di euro 15.148.112 per ciascuno degli anni del triennio 2018-2020.

Secondo i dati forniti dall'amministrazione penitenziaria, infatti, nell'anno 2017 sono stati assunti, fruendo dei benefici previsti dalla legge n. 193 del 2000, un totale di 1430 detenuti, di cui 1072 all'interno degli istituti, 253 adibiti a lavoro esterno ai sensi dell'articolo 21 del vigente O.P., 56 semiliberi e 49 in condizione di post trattamento detentivo, a fronte di uno stanziamento sul capitolo di bilancio 1765 pari ad euro 9.325.854,00, di cui 5.608.193,79 euro per sgravi fiscali e 3.717.3910,21 euro per gli sgravi contributivi.

L'ampliamento della platea dei beneficiari previsto dalle disposizioni in esame viene stimato in circa 1400 unità all'anno.



Al riguardo, considerato che il capitolo di bilancio 1765 è stato già incrementato, rispetto all'anno 2017, di un importo pari a 5.000.000 di euro a decorrere dall'anno 2018, il maggiore onere rispetto agli stanziamenti previsti a legislazione vigente, può essere determinato in euro 4.000.000 a decorrere dall'anno 2018, cui potrà provvedersi mediante l'utilizzo 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.

Articolo 9

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

Con la disposizione in esame si attua l'eliminazione di preclusioni alla concessione dei permessi premio mantenendo soltanto quelle per i quali la delega prevede specifiche limitazioni (articolo 4-bis, comma 1).

Si tratta di una norma che modifica ed innova la disciplina della concessione dei permessi premio attribuendo al magistrato di sorveglianza la possibilità di ponderare la gravità del fatto e il livello di rieducazione del condannato elementi in precedenza sottratti alla sua valutazione. Attesa la sua natura ordinamentale, la disposizione non investe alcun profilo di carattere oneroso per la finanza pubblica.

Articolo 10

(Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di concessione dei permessi premio ai recidivi)

Il presente articolo, abrogando l'articolo 30-*quater* dell'ordinamento penitenziario che limita la concessione dei permessi premio ai recidivi, è ispirato dal principio per il quale il sistema di accesso al beneficio del permesso premio, non può prevedere differenziazioni tra i condannati. Attualmente infatti per il recidivo reiterato l'accesso ai permessi premio è consentito solo dopo l'espiazione di un periodo di pena molto più lungo rispetto a quello previsto per gli altri detenuti.

La modifica proposta elimina dalla disciplina della concessione dei permessi premio, profili di incoerenza con la garanzia dei diritti fondamentali della persona che si traduce, poi, nella violazione dell'articolo 27, comma 3, Costituzione. L'intervento realizzato ha natura prettamente sostanziale e non determina nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.



Articolo 11

(Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di divieto di concessione dei benefici)

La presente disposizione, in attuazione di quanto previsto dalla lettera e) della delega, opera significative erosioni in tema di divieti alla concessione dei benefici incidendo nelle previsioni dell'articolo 58-*quater* del vigente ordinamento penitenziario.

Le modifiche tendono infatti a limitare fortemente le preclusioni *ex lege* nell'ottica della centralità delle esigenze trattamentali in materia di ordinamento penitenziario.

In particolare si interviene con l'abrogazione dei commi 1, 2, 3 e 7-*bis* dell'articolo 58-*quater* eliminando, tra il resto, il limite posto al condannato riconosciuto colpevole di una condotta punibile per il reato di evasione, nonché quello previsto nei confronti del condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca della misura alternativa ai sensi dell'art. 47, comma 11, dell'art. 47-*ter*, comma 6, o dell'art. 51, primo comma.

Si tratta di una norma che modifica la disciplina della concessione dei benefici eliminando le preclusioni non rientranti in quelle previste dall'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario vigente. Attesa la sua natura ordinamentale, la disposizione non investe alcun profilo di carattere oneroso per la finanza pubblica.

Articolo 12

(Modifiche alle disposizioni sulla disciplina degli stupefacenti in tema di automatismi e preclusioni)

La norma in esame attua, anche in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, la direttiva contenuta nella legge delega della eliminazione di automatismi e preclusioni dal sistema ordinamentale penitenziario, apportando modifiche al DPR n. 309 del 1990 c.d. T.U. stupefacenti.

In particolare, con la modifica apportata al comma 1, terzo periodo dell'articolo 90 del citato DPR/testo unico, il Tribunale di sorveglianza potrà concedere - operando a sostegno del positivo percorso terapeutico-riabilitativo intrapreso e nell'ottica del reinserimento sociale - la sospensione della pena detentiva per cinque anni in presenza dei requisiti soggettivi prescritti dalla medesima norma, senza dover applicare, alle fattispecie in esame, il meno favorevole limite temporale "della pena non superiore a quattro anni" previsto in caso di cumulo di pene (la detentiva e la pecuniaria)



relativo ai reati menzionati all'articolo 4-bis (reati associazionistici di stampo mafioso o altri delitti efferati quali il mantenimento o la riduzione in schiavitù perpetrati soprattutto in danno di stranieri, i reati pedo-pornografici in genere nonché quelli di sequestro di persona a scopo di estorsione e reati a questo afferenti). Con le modifiche apportate, tale limite temporale rimane circoscritto alla sola presenza di delitto compreso *nel disposto del comma 1 del medesimo articolo 4-bis*.

Con la soppressione invece del comma 4 del citato art. 90, si elimina il divieto ritenuto irragionevole di plurime concessioni della sospensione dell'esecuzione della pena detentiva.

Il terzo intervento realizzato dall'articolo in esame, modifica l'articolo 94 del DPR n. 309 del 1990 circoscrivendo la valenza del requisito della pena residua inferiore ai 4 anni, ai fini della concedibilità dell'affidamento in prova, solamente ai detenuti che abbiano nel titolo esecutivo uno tra i sopramenzionati reati di cui all'articolo 4-bis, comma 1, unico titolo per il quale non possa eliminarsi l'automatismo alla luce dell'indicazione contenuta nella delega.

Si rilevano effetti di neutralità per la finanza pubblica recati dall'articolo in esame, trattandosi di modifiche normative volte a dare luogo ad interventi di carattere prettamente procedimentale.

Articolo 13

(Modifica alle disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi)

Con la modifica all'art. 1, comma 2, lettera a), della legge 26 novembre 2010, n. 199, si estende la possibilità della concessione della misura dell'esecuzione domiciliare della pena non superiore a diciotto mesi, lasciando come unico limite quello relativo ai più volte sopra menzionati delitti inseriti nel comma 1 di cui all'articolo 4-bis.

Stante il carattere ordinamentale delle disposizioni, si rappresenta l'insussistenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Viceversa la possibile estensione della platea dei beneficiari potrebbe consentire eventuali risparmi sulle spese di gestione della popolazione detenuta ed un conseguente migliore allocazione delle risorse per incrementare la funzionalità e l'efficienza degli istituti penitenziari.



CAPO IV

MODIFICHE DELLE NORME DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO IN TEMA DI MISURE ALTERNATIVE

Articolo 14

(Modifiche in tema di affidamento in prova al servizio sociale)

La disposizione in esame rende attuabile la revisione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario relative alla misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale. Nella specie, viene riscritta buona parte dell'attuale articolo 47 dell'ord. pen.

Innanzitutto, al fine di ampliare i possibili beneficiari della misura, si prevede di innalzare in ogni caso a quattro anni la soglia di accesso all'affidamento in prova. Pertanto, viene a scomparire il vincolo di tenere, nell'anno antecedente la richiesta della misura in esame, un comportamento favorevole alla valutazione di rieducabilità del reo ed immune da pericoli di commissione di altri reati.

Tuttavia, requisito necessario all'ammissione alla misura "de qua", resta sempre l'osservazione scientifica della personalità del reo, direttamente in istituto - se questi è detenuto - ovvero attraverso il coinvolgimento degli uffici di esecuzione penale esterna, se si tratta di soggetto in libertà.

Il periodo di osservazione può essere tralasciato solo se la pena da eseguire non supera i 6 mesi.

In tal modo potranno essere garantite decisioni più tempestive, riducendo anche il carico di lavoro degli uffici di esecuzione penale esterna, nei casi meno problematici. Resta ferma la facoltà dell'organo giudicante di disporre maggiori approfondimenti quando si rendano necessari.

A conferma dell'intenzione del legislatore di estendere l'istituto dell'affidamento in prova, è previsto che la richiesta possa essere avanzata anche dal condannato che non disponga di una propria abitazione o di altro luogo di privata dimora, stabilendo l'accesso a luoghi pubblici di cura, assistenza o accoglienza ovvero di dimora sociale appositamente destinati all'esecuzione extracarceraria della pena detentiva, nella disponibilità di enti pubblici od enti convenzionati.

Si tratta di un ambito di intervento praticabile sulla base della messa a disposizione di luoghi di esecuzione da parte di enti pubblici o privati, che svolgano attività nel c.d. terzo settore, e già sperimentate sulla base di protocolli con gli uffici di esecuzione e i tribunali di sorveglianza, che l'espressa previsione normativa intende consentire e incrementare allo scopo di diminuire l'onere della finanza pubblica relativo al trattamento negli istituti di reclusione: per le finalità e i profili



finanziari collegati alla presente misura alternativa alla detenzione si rimanda alle considerazioni già effettuate in materia all'articolo 5 del presente provvedimento.

Ad ogni modo, anche in questa sede, si ribadisce il principio che l'applicazione della misura è da inquadrarsi nell'ottica del progetto di risocializzazione cui è diretta l'intera riforma, la quale privilegia - per quanto possibile - il maggior accesso alle misure alternative ed il contributo attivo del reo al reinserimento nella collettività: pertanto, la permanenza nell'istituto penitenziario è da intendersi come ultima ipotesi e solo nel caso in cui non sia possibile il ricorso a soluzioni più favorevoli per il detenuto sia per carenza di requisiti soggettivi sia per carenza o mancanza di posti in strutture di accoglienza.

Alla luce di quanto detto, tuttavia, si rappresenta che l'ipotesi in esame è da ritenersi del tutto residuale considerato sia l'ordinaria attività istituzionale degli UEPE di reperimento di alloggi per le persone ammesse a regimi sostitutivi della reclusione e l'esiguo numero di persone detenute sprovviste di eventuale possibilità di alloggio o dimora - a fronte della possibilità concessa a ciascuno di espiare la pena tramite misura alternativa da eseguirsi in luoghi e strutture vicine al proprio centro di relazioni affettive e familiari - nonché la circostanza che la maggior parte della popolazione detenuta straniera è, comunque, destinataria di provvedimenti di espulsione dal territorio nazionale. Infine, è da sottolineare che l'adozione delle misure è sempre e comunque rimessa alla valutazione del magistrato di sorveglianza che ne disporrà l'attuazione solo nei limiti dell'effettiva disponibilità delle strutture nell'ambito delle risorse di bilancio degli enti sopra citati.

Si tratta in realtà di associazioni, cooperative sociali e delle altre agenzie private e pubbliche presenti nel territorio per l'azione di inclusione sociale e dedite ad attività di volontariato, enti tutti che concorrono all'azione di controllo e contrasto della criminalità attraverso protocolli d'intesa e convenzioni sia con gli enti locali che con gli Uffici giudiziari ed i vari distretti dell'Amministrazione penitenziaria. Le istituzioni interessate operano sotto il controllo e il coordinamento degli Uffici dell'Esecuzione Penale Esterna, in regime di gratuità ed avvalendosi per le finalità perseguite del solo operato prestato dai condannati ammessi alle misure alternative.

Del resto, il progetto illustrato risulta ampiamente collaudato in sede di attuazione della legge 26 novembre 2010, n. 199 che ha avviato per le pene inferiori a diciotto mesi la politica di deflazione degli istituti carcerari.

Pertanto, gli interventi di riforma dell'ordinamento penitenziario di cui si discute si inseriscono sulla scia del solco già tracciato dalla precedente normativa e potrebbero essere suscettibili di



determinare un decremento delle spese di mantenimento delle strutture penitenziarie e di sostenimento della popolazione nelle stesse reclusa.

A conferma delle considerazioni effettuate si riportano il prospetto, aggiornato al 31 dicembre 2017 relativo ai detenuti presenti nelle strutture carcerarie suddivisi sul territorio nazionale e il prospetto delle persone condannate che, alla stessa data - 31/12/2017 - hanno avuto accesso alle Misure alternative, al lavoro di pubblica utilità, alle misure di sicurezza, alle sanzioni sostitutive e messa alla prova, secondo i dati forniti Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica:

Detenuti italiani e stranieri presenti e capienze per istituto - aggiornamento al 31 dicembre 2017

Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari Situazione al 31 dicembre 2017							
Regione di detenzione	Sigla Provincia	Istituto	Tipo istituto	Capienza Regolamentare (*)	Detenuti presenti		di cui stranieri
					totale	donne	
ABRUZZO	AQ	AVEZZANO	CC	53	47		22
ABRUZZO	AQ	L'AQUILA	CC	235	177	9	16
ABRUZZO	AQ	SULMONA	CR	307	391		7
ABRUZZO	CH	CHIETI	CC	79	147	33	29
ABRUZZO	CH	LANCIANO	CC	209	228		27
ABRUZZO	CH	VASTO	CL	197	161		21
ABRUZZO	PE	PESCARA	CC	273	318		90
ABRUZZO	TE	TERAMO	CC	255	381	35	129
BASILICATA	MT	MATERA	CC	132	156		24
BASILICATA	PZ	MELFI	CC	126	168		
BASILICATA	PZ	POTENZA "ANTONIO SANTORO"	CC	158	175	18	51
CALABRIA	CS	CASTROVILLARI "ROSA SISCA"	CC	122	138	18	38
CALABRIA	CS	COSENZA "SERGIO COSMAI"	CC	218	230		37
CALABRIA	CS	PAOLA	CC	182	185		80



CALABRIA	CS	ROSSANO "N.C."	CR	263	215		54
CALABRIA	CZ	CATANZARO "UGO CARIDI"	CC	639	525		100
CALABRIA	KR	CROTONE	CC	120	125		65
CALABRIA	RC	LAUREANA DI BORRELLO "L. DAGA"	CR	34	26		7
CALABRIA	RC	LOCRI	CC	89	101		12
CALABRIA	RC	PALMI "FILIPPO SALSONE"	CC	143	99		3
CALABRIA	RC	REGGIO CALABRIA "ARGHILLA"	CC	302	344		68
CALABRIA	RC	REGGIO CALABRIA "GIUSEPPE PANZERA"	CC	186	264	35	9
CALABRIA	VV	VIBO VALENTIA "N.C."	CC	407	354		49
CAMPANIA	AV	ARIANO IRPINO "PASQUALE CAMPANELLO"	CC	277	313		38
CAMPANIA	AV	AVELLINO "ANTIMO GRAZIANO" BELLIZZI	CC	501	536	22	73
CAMPANIA	AV	LAURO	ICAM	35	7	7	2
CAMPANIA	AV	SANT'ANGELO DEI LOMBARDI "L.FAMIGLIETTI R.FORGETTA G.BARTOLO"	CR	126	184		18
CAMPANIA	BN	BENEVENTO	CC	261	369	68	61
CAMPANIA	CE	ARIENZO	CC	55	81		15
CAMPANIA	CE	AVERSA "F. SAPORITO"	CR	274	201		16
CAMPANIA	CE	CARINOLA "G.B. NOVELLI"	CR	560	391		71
CAMPANIA	CE	SANTA MARIA CAPUA VETERE "F. UCCELLA"	CC	819	941	54	184
CAMPANIA	NA	NAPOLI "GIUSEPPE"	CC	1.659	2.133		286



		SALVIA" POGGIOREALE					
CAMPANIA	NA	NAPOLI "PASQUALE MANDATO" SECONDIGLIANO	CC	1.020	1.335		69
CAMPANIA	NA	POZZUOLI	CCF	109	142	142	29
CAMPANIA	SA	EBOLI	CR	54	41		
CAMPANIA	SA	SALERNO "ANTONIO CAPUTO"	CC	367	476	36	83
CAMPANIA	SA	VALLO DELLA LUCANIA	CC	40	45		3
EMILIA ROMAGNA	BO	BOLOGNA "ROCCO D'AMATO"	CC	500	773	79	428
EMILIA ROMAGNA	FE	FERRARA "COSTANTINO SATTA"	CC	244	374		141
EMILIA ROMAGNA	FO	FORLI'	CC	144	124	19	53
EMILIA ROMAGNA	MO	CASTELFRANCO EMILIA	CR	219	100		23
EMILIA ROMAGNA	MO	MODENA	CC	369	490	34	301
EMILIA ROMAGNA	PC	PIACENZA "SAN LAZZARO"	CC	395	459	20	288
EMILIA ROMAGNA	PR	PARMA	CR	468	584		208
EMILIA ROMAGNA	RA	RAVENNA	CC	49	70		39
EMILIA ROMAGNA	RE	REGGIO EMILIA "C.C. E C.R."	IP	297	355	7	195
EMILIA ROMAGNA	RN	RIMINI	CC	126	159		94
FRIULI VENEZIA GIULIA	GO	GORIZIA	CC	57	55		24
FRIULI VENEZIA GIULIA	PN	PORDENONE	CC	38	70		32
FRIULI VENEZIA	TS	TRIESTE	CC	143	218	30	126

GIULIA							
FRIULI VENEZIA GIULIA	UD	TOLMEZZO	CC	149	180		24
FRIULI VENEZIA GIULIA	UD	UDINE	CC	93	155		74
LAZIO	FR	CASSINO	CC	203	324		139
LAZIO	FR	FROSINONE "GIUSEPPE PAGLIEI"	CC	510	586		173
LAZIO	FR	PALIANO	CR	140	78	3	11
LAZIO	LT	LATINA	CC	77	128	27	31
LAZIO	RI	RIETI "N.C."	CC	295	364		210
LAZIO	RM	CIVITAVECCHIA "GIUSEPPE PASSERINI"	CR	144	79		27
LAZIO	RM	CIVITAVECCHIA "N.C."	CC	357	419	4	249
LAZIO	RM	ROMA "GERMANA STEFANINI" REBIBBIA FEMMINILE	CCF	276	329	329	164
LAZIO	RM	ROMA "RAFFAELE CINOTTI" REBIBBIA N.C.1	CC	1.178	1.428		483
LAZIO	RM	ROMA "REBIBBIA TERZA CASA"	CC	172	75		7
LAZIO	RM	ROMA "REBIBBIA"	CR	443	331		61
LAZIO	RM	ROMA "REGINA COELI"	CC	620	938		497
LAZIO	RM	VELLETRI	CC	411	550		232
LAZIO	VT	VITERBO "N.C."	CC	432	608		341
LIGURIA	GE	CHIAVARI	CR	45	53		21
LIGURIA	GE	GENOVA "MARASSI"	CC	546	687		340
LIGURIA	GE	GENOVA "PONTEDECIMO"	CC	96	138	68	68
LIGURIA	IM	IMPERIA	CC	61	93		63
LIGURIA	IM	SAN REMO "N.C."	CR	219	219		118
LIGURIA	SP	LA SPEZIA	CC	151	228		134



LOMBARDIA	BG	BERGAMO	CC	321	571	41	320
LOMBARDIA	BS	BRESCIA "NERIO FISCHIONE" CANTON MONBELLO	CC	189	344		196
LOMBARDIA	BS	BRESCIA "VERZIANO"	CR	72	130	50	51
LOMBARDIA	CO	COMO	CC	231	434	51	228
LOMBARDIA	CR	CREMONA	CC	393	433		287
LOMBARDIA	LC	LECCO	CC	53	65		26
LOMBARDIA	LO	LODI	CC	45	81		43
LOMBARDIA	MI	BOLLATE "II C.R."	CR	1.252	1.242	132	434
LOMBARDIA	MI	MILANO "FRANCESCO DI CATALDO" SAN VITTORE	CC	828	1.024	87	640
LOMBARDIA	MI	MONZA	CC	403	624		285
LOMBARDIA	MI	OPERA "I C.R."	CR	918	1.351		367
LOMBARDIA	MN	MANTOVA	CC	104	140	12	82
LOMBARDIA	PV	PAVIA	CC	518	650		307
LOMBARDIA	PV	VIGEVANO	CR	239	411	89	195
LOMBARDIA	PV	VOGHERA "N.C."	CC	341	387		49
LOMBARDIA	SO	SONDRIO	CC	26	29		12
LOMBARDIA	VA	BUSTO ARSIZIO	CC	240	429		257
LOMBARDIA	VA	VARESE	CC	53	84		35
MARCHE	AN	ANCONA	CC	256	287		100
MARCHE	AN	ANCONA "BARCAGLIONE"	CR	100	75		20
MARCHE	AP	ASCOLI PICENO	CC	101	126		36
MARCHE	AP	FERMO	CR	41	65		25
MARCHE	MC	CAMERINO	CC	41			
MARCHE	PS	FOSSOMBRONE	CR	202	153		22
MARCHE	PS	PESARO	CC	153	231	24	107
MOLISE	CB	CAMPOBASSO	CC	107	150		59
MOLISE	CB	LARINO	CC	107	211		55
MOLISE	IS	ISERNIA	CC	50	53		23
PIEMONTE	AL	ALESSANDRIA "G. CANTIELLO S. GAETA"	CC	237	275		168



PIEMONTE	AL	ALESSANDRIA "SAN MICHELE"	CR	267	307		147
PIEMONTE	AT	ASTI	CR	207	242		12
PIEMONTE	BI	BIELLA	CC	394	438		245
PIEMONTE	CN	ALBA "GIUSEPPE MONTALTO"	CR	142	43		19
PIEMONTE	CN	CUNEO	CC	427	249		163
PIEMONTE	CN	FOSSANO	CR	133	96		49
PIEMONTE	CN	SALUZZO "RODOLFO MORANDI"	CR	462	359		135
PIEMONTE	NO	NOVARA	CC	158	169		43
PIEMONTE	TO	IVREA	CC	197	249		88
PIEMONTE	TO	TORINO "G. LORUSSO L. CUTUGNO" LE VALLETTE	CC	1.065	1.372	147	625
PIEMONTE	VB	VERBANIA	CC	53	66		16
PIEMONTE	VC	VERCELLI	CC	231	327	24	174
PUGLIA	BA	ALTAMURA	CR	52	74		2
PUGLIA	BA	BARI "FRANCESCO RUCCI"	CC	299	373		61
PUGLIA	BA	TURI	CR	99	138		3
PUGLIA	BR	BRINDISI	CC	120	191		30
PUGLIA	BT	TRANI	CC	231	326		40
PUGLIA	BT	TRANI	CRF	42	27	27	8
PUGLIA	FG	FOGGIA	CC	368	476	14	81
PUGLIA	FG	LUCERA	CC	145	162		38
PUGLIA	FG	SAN SEVERO	CC	65	92		21
PUGLIA	LE	LECCE "N.C."	CC	615	941	69	163
PUGLIA	TA	TARANTO	CC	306	567	26	37
SARDEGNA	CA	ARBUS "IS ARENAS"	CR	176	159		127
SARDEGNA	CA	CAGLIARI "ETTORE SCALAS"	CC	561	599	25	136
SARDEGNA	CA	ISILI	CR	130	128		90
SARDEGNA	NU	LANUSEI "SAN DANIELE"	CC	33	38		3
SARDEGNA	NU	LODE'	CR	393	225		172



		"MAMONELODE"					
SARDEGNA	NU	NUORO	CC	370	151	3	16
SARDEGNA	OR	ORISTANO "SALVATORE SORO"	CR	265	266		21
SARDEGNA	SS	ALGHERO "GIUSEPPE TOMASIELLO"	CR	156	146		60
SARDEGNA	SS	SASSARI "GIOVANNI BACCHIDDU"	CC	454	507	17	181
SARDEGNA	SS	TEMPIO PAUSANIA "PAOLO PITTALIS"	CR	168	161		7
SICILIA	AG	AGRIGENTO	CC	283	341	38	88
SICILIA	AG	SCIACCA	CC	80	64		34
SICILIA	CL	CALTANISSETTA	CC	181	264		48
SICILIA	CL	GELA	CC	48	51		10
SICILIA	CL	SAN CATALDO	CR	134	88		11
SICILIA	CT	CALTAGIRONE	CC	539	426		129
SICILIA	CT	CATANIA "BICOCCA"	CC	138	175		8
SICILIA	CT	CATANIA "PIAZZA LANZA"	CC	279	366	20	73
SICILIA	CT	GIARRE	CC	58	69		8
SICILIA	EN	ENNA "LUIGI BODENZA"	CC	166	152		41
SICILIA	EN	PIAZZA ARMERINA	CC	46	29		7
SICILIA	ME	BARCELLONA POZZO DI GOTTO	CC	393	206	11	50
SICILIA	ME	MESSINA	CC	296	223	27	20
SICILIA	PA	PALERMO "PAGLIARELLI"	CC	1.170	1.351	51	206
SICILIA	PA	PALERMO "UCCIARDONE"	CR	565	455		86
SICILIA	PA	TERMINI IMERESE	CC	83	74		15
SICILIA	RG	RAGUSA	CC	189	134		42
SICILIA	SR	AUGUSTA	CR	372	445		49
SICILIA	SR	NOTO	CR	182	200		24
SICILIA	SR	SIRACUSA	CC	529	613		110



SICILIA	TP	CASTELVETRANO	CC	44	51		15
SICILIA	TP	FAVIGNANA "GIUSEPPE BARRACO"	CR	93	42		7
SICILIA	TP	TRAPANI	CC	563	523		138
TOSCANA	AR	AREZZO	CC	101	31		11
TOSCANA	FI	FIRENZE "MARIO GOZZINI"	CC	90	103		49
TOSCANA	FI	FIRENZE "SOLLICCIANO"	CC	500	731	97	480
TOSCANA	GR	GROSSETO	CC	14	24		12
TOSCANA	GR	MASSA MARITTIMA	CC	48	48		16
TOSCANA	LI	LIVORNO	CC	391	233		69
TOSCANA	LI	LIVORNO "GORGONA"	CR	87	88		48
TOSCANA	LI	PORTO AZZURRO "PASQUALE DE SANTIS"	CR	338	301		169
TOSCANA	LU	LUCCA	CC	62	83		37
TOSCANA	MS	MASSA	CR	179	214		76
TOSCANA	PI	PISA	CC	206	262	32	151
TOSCANA	PI	VOLTERRA	CR	187	167		61
TOSCANA	PO	PRATO	CC	592	588		328
TOSCANA	PT	PISTOIA	CC	57	70		37
TOSCANA	SI	SAN GIMIGNANO	CR	235	277		40
TOSCANA	SI	SIENA	CC	58	61		33
TRENTINO ALTO ADIGE	BZ	BOLZANO	CC	87	107		81
TRENTINO ALTO ADIGE	TN	TRENTO "SPINI DI GARDOLO"	CC	419	296	21	211
UMBRIA	PG	PERUGIA "NUOVO COMPLESSO PENITENZIARIO CAPANNE"	CC	363	365	55	232
UMBRIA	PG	SPOLETO	CR	451	466	1	90
UMBRIA	TR	ORVIETO	CR	106	96		56
UMBRIA	TR	TERNI	CC	411	443		110
VALLE D'AOSTA	AO	BRISOGNE "AOSTA"	CC	181	196		117



VENETO	BL	BELLUNO	CC	90	80		48
VENETO	PD	PADOVA	CC	171	227		157
VENETO	PD	PADOVA "N.C."	CR	438	580		257
VENETO	RO	ROVIGO	CC	207	129		88
VENETO	TV	TREVISO	CC	141	218		100
VENETO	VE	VENEZIA "GIUDECCA"	CRF	115	73	73	32
VENETO	VE	VENEZIA "SANTA MARIA MAGGIORE"	CC	163	223		137
VENETO	VI	VICENZA	CC	286	264		128
VENETO	VR	VERONA "MONTORIO"	CC	336	532	60	318
Totale				50.499	57.608	2.421	19.745

(*) Gli OPG sono oggetto di riconversione in istituti ordinari, pertanto sono stati assegnati detenuti a questi spazi detentivi.

(**) I posti sono calcolati sulla base del criterio di 9 mq per singolo detenuto + 5 mq per gli altri, lo stesso per cui in Italia viene concessa l'abitabilità alle abitazioni, più favorevole rispetto ai 6 mq + 4 stabiliti dal CPT + servizi sanitari. Il dato sulla capienza non tiene conto di eventuali situazioni transitorie che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato.

Misure alternative, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza, sanzioni sostitutive e messa alla prova - Dati al 31 dicembre 2017

	Numero
AFFIDAMENTO IN PROVA AL SERVIZIO SOCIALE	14.535
SEMILIBERTA'	850
DETENZIONE DOMICILIARE	10.487
MESSA ALLA PROVA	10.760
LAVORO DI PUBBLICA UTILITA'	7.120
LIBERTA' VIGILATA	3.769
LIBERTA' CONTROLLATA	168
SEMIDETENZIONE	6
TOTALE GENERALE	47.695



PROSPETTI DI DETTAGLIO

TIPOLOGIA	NUMERO
AFFIDAMENTO IN PROVA AL SERVIZIO SOCIALE	
Condannati dallo stato di libertà	7.676
Condannati dallo stato di detenzione*	3.171
Condannati in misura provvisoria	496
Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	894
Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione*	1.661
Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria	591
Condannati affetti da aids dallo stato di libertà	2
Condannati affetti da aids dallo stato di detenzione*	44
Totale	14.535
SEMILIBERTA'	
Condannati dallo stato di libertà	69
Condannati dallo stato di detenzione*	781
Totale	850

* dallo stato di DETENZIONE = provenienti dagli ii.pp. - arresti domiciliari (art. 656 c 10 c.p.p.) - detenzione domiciliare

TIPOLOGIA	NUMERO	di cui
DETENZIONE DOMICILIARE		L. 199/2010
Condannati dallo stato di libertà	4.409	282
Condannati dallo stato di detenzione*	3.590	925
Condannati in misura provvisoria	2.416	-
Condannati affetti da aids dallo stato di libertà	11	-
Condannati affetti da aids dallo stato di detenzione*	24	-
Condannate madri/padri dallo stato di libertà	7	-
Condannate madri/padri dallo stato di detenzione*	30	-
Totale	10.487	1.207

* dallo stato di DETENZIONE = provenienti dagli ii.pp. - arresti domiciliari (art. 656 c 10 c.p.p.) - detenzione domiciliare



LAVORO DI PUBBLICA UTILITA'

Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	447
Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	6.673

Con l'inserimento della previsione al comma 4 dell'articolo 47, si precisa quale sia lo scopo della modifica normativa e quale è l'intento del legislatore nell'ottica applicativa di tutte le misure alternative alla detenzione: vale a dire, che la concessione dell'affidamento in prova e di tutte gli altri strumenti sostitutivi, deve essere collegata a prevenire ogni pregiudizio al reinserimento sociale della persona interessata, mentre i commi 5 e 6 contemplano una serie di prescrizioni alle quali il condannato deve attenersi e che mirano ad "individualizzare" il trattamento del reo ai fini del suo specifico reinserimento sociale, ivi compresi eventuali programmi di giustizia riparativa.

Significativa è, poi, la modifica effettuata al comma 12 dell'articolo 47: l'esito positivo della prova, oltre a determinare l'estinzione della pena detentiva e degli altri effetti penali, determina anche la revoca delle misure di sicurezza personali ordinate dal giudice con la sentenza di condanna, nonché la revoca della dichiarazione di abitudine, professionalità nel reato e tendenza a delinquere conseguente alla condanna.

Per modulare l'applicazione della misura alternativa in esame anche alle esigenze di coloro che sono affetti da infermità psichica il provvedimento esaminato introduce nell'ordinamento penitenziario, l'articolo 47-septies, norma finalizzata ad incidere sulla disciplina della infermità psichica sopravvenuta e del trattamento sanzionatorio dei soggetti a capacità ridotta. La proposta di riforma, per tali categorie di persone, in linea con le indicazioni della legge delega, è finalizzata a valorizzare le esigenze di cura della persona, senza trascurare quelle di difesa sociale, con apertura a soluzioni flessibili quali: la detenzione domiciliare, con possibilità di esecuzione della pena nella propria abitazione o in altro luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza per permettere di seguire un programma terapeutico al di fuori dell'ambiente carcerario e questa nuova ipotesi di affidamento ai servizi sociali, arricchito da trattamenti terapeutici e di assistenza psichiatrica in stato di libertà, concordati con il dipartimento di salute mentale dell'azienda sanitaria locale o con la struttura privata accreditata.

Ad ogni modo, deve rappresentarsi che la disposizione indica tutta una serie di criteri, modalità e prescrizioni a conferma della continua sinergia e collaborazione tra il dipartimento di salute



mentale e il magistrato di sorveglianza, attraverso periodiche comunicazioni sul comportamento del soggetto, né viene meno l'obbligo di relazione periodica a carico dell'ufficio esecuzione penale esterna.

In ultimo, è data la facoltà al magistrato di sorveglianza - nel caso in cui sia stata positivamente terminata la parte terapeutica del programma - di disporre comunque la prosecuzione dell'affidamento, previa rideterminazione delle prescrizioni, anche qualora la pena residua da eseguire superi quella prevista per l'affidamento ordinario.

La norma, si conforma alle modifiche della riforma attuata dal decreto legislativo n. 230 del 1999 relative all'assistenza medica dei detenuti ed internati. La disposizione, che definisce alcuni 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 nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, iscritte nel bilancio di previsione del Ministero della giustizia, sia 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 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, che alla U.d.V. 1.3 Giustizia minorile e di comunità, all'azione: "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.

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 15

(Modifiche in tema di detenzione domiciliare)

La disposizione interviene sulla misura della detenzione domiciliare apportando delle modifiche agli articoli 47-ter e 47-quinquies dell'ordinamento penitenziario.

Attraverso la modifica al comma 01 dell'articolo 47-ter, la disposizione è diretta ad eliminare preclusioni *ex lege* alla detenzione domiciliare.

In particolare viene abrogata la disposizione per la quale la detenzione domiciliare non può essere concessa, nonostante il compimento dei settanta anni di età, a chi sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza o sia stato condannato con l'aggravante di cui all'articolo 99 del codice penale.

Inoltre, nei limiti della pena residua da espiare, la concessione dei benefici penitenziari è estesa indiscriminatamente anche ai condannati per i reati di cui all'articolo 4-bis co.1 (delitti efferati commessi grazie a forme associazionistiche di stampo mafioso o delitti a scopo terroristico), mentre la detenzione domiciliare è prevista anche per coloro che oltre alla prole inferiore ad anni dieci, abbiano figli affetti da disabilità gravi, equiparando in tal modo situazioni analoghe tra loro.

Il comma 1-bis viene modificato in modo da chiarire che la pena cui si fa riferimento per la fruizione della misura alternativa in esame è quella residua, prevista nel limite di quattro anni, con formulazione identica a quella adottata nell'art. 47 comma 1, relativo all'affidamento in prova al servizio sociale.

Per quanto attiene alle modifiche del comma 1-ter, anche per la detenzione domiciliare si possono estendere le valutazioni già effettuate riguardo all'affidamento, in tema di applicabilità della misura alternativa a coloro che sono affetti da infermità psichica sopravvenuta e del trattamento sanzionatorio dei soggetti a capacità ridotta.

Inoltre, l'intervento del magistrato di sorveglianza diviene più pregnante e di risposta a situazioni di urgente pregiudizio del detenuto, grazie alla possibilità da parte di quest'ultimo - in luogo del tribunale di sorveglianza - di applicare la misura alternativa in esame: esigenza che risponde anche ai requisiti di celerità e semplificazione della procedura.

La modifica normativa interviene sul comma 4 dell'articolo 47-ter prevedendo ipotesi di risocializzazione anche per coloro che si trovano in stato di detenzione domiciliare: costoro, dietro autorizzazione del tribunale di sorveglianza, potranno usufruire di permessi per svolgimento di attività di formazione professionale che rimane a totale carico degli stessi interessati o di attività socialmente utili.



Analogamente all'istituto dell'affidamento in prova, è previsto - con l'introduzione del comma 5 bis - che la richiesta di detenzione domiciliare possa essere avanzata anche dal condannato che non disponga di una propria abitazione o di altro luogo di privata dimora, stabilendo l'accesso a luoghi pubblici di cura, assistenza o accoglienza ovvero di dimora sociale appositamente destinati all'esecuzione extracarceraria della pena detentiva, nella disponibilità di enti pubblici od enti convenzionati.

La disposizione in esame ricalca pedissequamente le prescrizioni dettate in tema di affidamento in prova al servizio sociale, per il cui motivo si rimanda alle considerazioni già effettuate sotto il profilo economico e finanziario riguardo alla misura di comunità descritta all'articolo 14.

Preme, comunque, evidenziare che l'applicazione della presente misura è sempre rimessa alla valutazione del magistrato di sorveglianza che ne disporrà l'attuazione solo nei limiti dell'effettiva disponibilità delle strutture nell'ambito delle risorse di bilancio degli enti sopra citati.

Le disposizioni sopra esaminate sono di natura prettamente procedurale e non determinano nuovi o maggiori oneri potendo essere realizzate con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Anche in tale caso si osserva che dalla possibilità di estendere ad alcune tipologie di condannati l'applicazione della detenzione domiciliare potranno derivare eventuali benefici anche per il bilancio dello Stato in termini di diminuzione delle spese dovute al mantenimento in carcere, venute meno per i detenuti ammessi alla detenzione extramuraria.

Nella medesima prospettiva di tutela del rapporto genitore-figlio di cui alle lettere a) e b) del comma 1 si colloca la modifica operata nel comma 7, in quanto la detenuta-madre che non può più usufruire della misura alternativa della detenzione domiciliare generale, viene ammessa ad altra tipologia di benefici quali il regime di semilibertà, ricorrendone i presupposti, ovvero essere ammessa all'assistenza all'esterno dei figli minori o non autosufficienti.

Il comma 1 lettera b) del presente schema interviene sull'articolo 47-quinquies e sull'istituto della *detenzione domiciliare speciale*: anche in tale sede le modifiche apportate rispondono al criterio di "assicurare la tutela del rapporto tra detenute e figli minori". Pertanto, con le modifiche al comma 1 si è estesa la previsione di applicazione della detenzione domiciliare alle detenute che abbiano figli in situazione di grave disabilità e non possono essere ammesse al regime della detenzione domiciliare generale per carenza dei requisiti soggettivi e/o oggettivi di applicazione della citata misura.

Il comma 1-bis dell'articolo 47-quinquies è, invece, interamente sostituito ed è aggiunto all'articolo in questione il comma 1-ter. Con le citate disposizioni viene ridisegnata la misura della



detenzione domiciliare speciale con la possibilità per le detenute madri di prole di età inferiore a sei anni, di scontare la pena presso gli Istituti a Custodia Attenuata per Detenute Madri (ICAM), salvo che sussistano particolari esigenze di sicurezza. *La presente proposta è diretta a favorire la detenzione intramuraria presso gli ICAM, Istituti a Custodia Attenuata per Detenute Madri, che sono già esistenti presso le strutture penitenziarie di Milano, Venezia, Torino, Lauro e Cagliari, in considerazione del prioritario interesse della prole ed in conformità a quanto stabilito nella recente sentenza della Corte costituzionale del 12 aprile 2017, n. 76. La pronuncia in esame ha, infatti, sancito l'illegittimità delle disposizioni che precludevano l'accesso alla detenzione domiciliare presso i succitati ICAM delle madri condannate per uno dei delitti di cui all'art. 4-bis del vigente O.P.*

Lo schema del presente decreto, quindi, al fine di estendere a tutte le detenute madri la misura alternativa in esame, ha contemperato l'esigenza di tutela del rapporto genitoriale con le esigenze di sicurezza e di capienza delle strutture interessate, abbassando il limite di età della prole a seguito (da dieci a sei anni), ma permettendo di fatto a tutte le donne con figli al di sotto dei sei anni di espiare la pena presso i predetti Istituti a Custodia Attenuata per Detenute Madri. Tuttavia, giova evidenziare che si tratta di una mera facoltà di cui la detenuta può usufruire qualora presti il suo consenso e non sia ravvisato, al contrario, un nocumento nell'ambito delle relazioni familiari o ai propri interessi: si evidenzia, a tale proposito, che sul territorio sono presenti cinque strutture ICAM di cui tre dislocate al nord dell'Italia, una al centro-sud ed una in Sardegna. In caso di mancata adesione la decisione è rimessa al tribunale di sorveglianza e la detenuta madre sconterà la pena presso l'istituto penitenziario femminile cui è stata assegnata ovvero potrà usufruire di altre misure alternative qualora sussistano i presupposti di accesso alle stesse.

Si rappresenta che, secondo i dati forniti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, aggiornati al 31 dicembre 2017, le strutture penitenziarie femminili presenti sul territorio nazionale ospitavano, una popolazione totale di 51 detenute madri (tra italiane e straniere) offrendo alloggio a 56 bambini, come da tabella allegata.



Detenute madri con figli al seguito presenti negli istituti penitenziari italiani distinte per nazionalità

Regione di detenzione	Istituto di detenzione	Italiane		Straniere		Totale	
		Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito
CAMPANIA	LAURO ICAM	5	6	2	3	7	9
EMILIA ROMAGNA	FORLI' CC	0	0	1	1	1	1
LAZIO	ROMA "GERMANA STEFANINI" REBIBBIA FEMMINILE CCF	4	4	10	10	14	14
LOMBARDIA	BERGAMO CC	0	0	1	1	1	1
LOMBARDIA	BOLLATE "II C.R." CR	2	2	0	0	2	2
LOMBARDIA	MILANO "FRANCESCO DI CATALDO" SAN VITTORE CCF	0	0	5	6	5	6
MARCHE	PESARO CC	0	0	1	1	1	1
PIEMONTE	TORINO "G. LORUSSO L. CUTUGNO" LE VALLETTE CC	6	7	5	5	11	12
PUGLIA	LECCE "N.C." CC	0	0	1	1	1	1
UMBRIA	PERUGIA "NUOVO COMPLESSO PENITENZIARIO CAPANNE" CC	0	0	1	1	1	1
VENETO	VENEZIA "GIUDECCA" CRF	4	4	3	4	7	8
Totale		21	23	30	33	51	56

Detenute madri con figli al seguito presenti nelle ICAM distinte per nazionalità

ICAM	Italiane		Straniere		Totale	
	Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito	Presenti	Figli al seguito
Torino Lo Russo e Cutugno	6	7	5	5	11	12
Milano San Vittore	0	0	5	6	5	6
Venezia Giudecca	4	4	3	4	7	8
Cagliari	0	0	0	0	0	0
Lauro	5	6	2	3	7	9
Totale	15	17	15	18	30	35

Nb: la disponibilità nazionale complessiva risulta pari a 73 unità.



Attualmente sono 5 gli Istituti a Custodia Attenuata per detenute Madri (ICAM) presenti nello Stato italiano e, per la precisione: Milano "San Vittore", Venezia "Giudecca", Torino "Lorusso e Cutugno", Lauro ICAM e Cagliari (istituto che non compare nella precedente tabella dal momento che, in esso, non sono presenti detenute madri con prole al seguito), che accolgono un numero complessivo di 30 detenute madri e 35 figli a seguito come evidenziato nella seconda tabella.

Tali strutture risultano sufficienti ad ospitare tutte le detenute madri con al seguito figli minori sotto i sei anni, in quanto l'attuale disponibilità complessiva è pari a circa 73 unità (posti disponibili).

Specificato quanto sopra, in ragione di un numero comunque modesto di detenute madri e di bambini al seguito, si può ragionevolmente sostenere che anche una più ampia richiesta di posti - dovuto all'assegnazione alle ICAM anche delle detenute eventualmente ammesse alla detenzione domiciliare speciale - nelle strutture anzidette potrà essere fronteggiata avvalendosi di quelle già esistenti e funzionanti, senza determinare maggiori oneri a carico della finanza pubblica, nell'ambito delle ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Articolo 16

(Modifiche in tema di semilibertà)

La presente disposizione reca modifiche in tema di semilibertà, destinate a favorire un maggiore accesso alla misura, in funzione dell'avvertita esigenza di predisporre ogni possibile iniziativa utile al reinserimento sociale del condannato. Le modifiche all'articolo 48 del vigente ord. pen., senza elencare tassativamente quali siano le attività che il condannato o internato possa svolgere, menziona esplicitamente il *volontariato* e le *attività di rilevanza sociale* fra quelle meritevoli di giustificare l'accesso alla misura.

Il beneficio in esame non è comunque concedibile ai detenuti per delitti di cui all'art. 4-bis comma 1, per l'espressa dizione indicata in quella norma, a meno che gli stessi non abbiano collaborato con la giustizia.

Un'importante novità è rappresentata dalla previsione della possibilità di accedere all'istituto della semilibertà, da parte dei condannati all'ergastolo, dopo che abbiano correttamente fruito di permessi premio per almeno cinque anni consecutivi, nuovo presupposto alternativo a quello dell'espiazione di almeno venti anni di pena.



La modifica normativa, con l'abrogazione del comma 8 dell'articolo 101 del regolamento di esecuzione di cui al D.P.R. n. 230 del 2000 e l'inserimento della previsione nella nuova formulazione dello schema di provvedimento in esame, disciplina la possibilità di istituire sezioni autonome degli istituti di detenzione destinate ad ospitare i condannati ammessi alla semilibertà in edifici di civile abitazione.

La disposizione in esame ricalca pedissequamente le prescrizioni dettate in tema di affidamento in prova al servizio sociale, per il cui motivo si rimanda alle considerazioni già effettuate sotto il profilo economico e finanziario riguardo alla misura di comunità descritta all'articolo 14.

La disposizione illustrata, che mira ad estendere l'applicazione del regime della semilibertà, ha natura prettamente procedurale e non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Si rappresenta, al riguardo, che potrebbero derivare eventuali benefici per la finanza pubblica in termini di diminuzione delle spese dovute per il mantenimento in carcere, in relazione ai detenuti ammessi al regime di semilibertà.

Articolo 17

(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, 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 18

(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.

Una disciplina più favorevole è stata prevista per le misure dell'affidamento in prova disposto ai sensi degli artt. 47 e 47-*septies*, in quanto l'esito positivo del periodo di prova estingue la pena principale e ogni altro effetto penale della condanna e, pertanto, anche le pene accessorie.

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

Articolo 19

(Modifiche in tema di liberazione condizionale)

La disposizione prevede l'inserimento dell'istituto della liberazione condizionale nell'ambito dell'ordinamento penitenziario, ufficializzando, quindi, il suo carattere di misura penale di comunità. Per la anzidetta finalità, infatti, sono abrogati gli articoli 176 e 177 del codice penale e introdotti gli articoli 54-*bis* e 54-*ter* dell'ordinamento penitenziario.

Al riguardo, alla luce della riforma in esame, viene eliminato come requisito di ammissione alla misura, il riferimento terminologico al "ravvedimento" del reo, al quale è sostituito quello "dell'oggettiva valutazione dei risultati del trattamento e la loro idoneità al raggiungimento dell'obiettivo di reinserimento sociale". Si valorizza, inoltre, in modo specifico la costante



disponibilità del condannato a svolgere attività in favore della collettività e l'avvio di percorsi di giustizia riparativa.

Le soglie di accesso alla misura sono stabilite dal comma 4 e rimodulate prevedendo, per i condannati all'ergastolo, in alternativa all'espiazione di almeno 26 anni di pena, la positiva sperimentazione per almeno cinque anni consecutivi del regime della semilibertà.

Anche il regime del trattamento riservato ai condannati ammessi alla liberazione condizionale è completamente rimodulato, eliminando il rinvio alla concessione del beneficio della libertà vigilata; si riproduce l'adozione di prescrizioni mutate dalla nuova disciplina dell'affidamento in prova, accompagnate da un programma di sostegno elaborato dagli uffici di esecuzione penale esterna.

Gli effetti della positiva esecuzione della misura sono equiparati a quelli dell'esito favorevole dell'affidamento in prova, con estinzione della pena principale, delle pene accessorie e degli altri effetti penali derivanti dalla condanna; mentre, anche nei confronti del condannato ammesso alla liberazione condizionale si pone il problema temporale relativo all'esecuzione delle citate pene accessorie che, anziché differite, sono eseguite contemporaneamente alla misura alternativa, salvo che il giudice, tenuto conto delle esigenze di reinserimento sociale del soggetto, disponga la loro sospensione; tuttavia, il periodo già espiato è computato ai fini della loro durata.

Anche per la concessione della liberazione vige il divieto di accesso alla misura previsto per coloro che hanno commesso i reati menzionati all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario.

La disposizione illustrata, che mira a ridefinire ed estendere l'applicazione del regime della liberazione condizionale, ha natura ordinativo-procedurale e non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri, potendo essere realizzata con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione.

Articolo 20

(Modifiche in tema di accesso alle misure alternative)

La disposizione prevede la sostituzione dell'articolo 57 dell'ord. pen. e l'introduzione dopo questo di altri due articoli, il 57-bis e il 57-ter.

Si tratta di norme che agevolano la concessione dei benefici a favore dei condannati e internati, in quanto la richiesta potrà essere presentata oltre che dall'interessato anche dai prossimi congiunti,



dal difensore ovvero dal gruppo di osservazione e trattamento, *équipe* che, pertanto, in linea con le finalità della riforma, assume una significativa rilevanza.

La previsione è di notevole rilevanza perché consente l'avvio della procedura in tutti i casi in cui il detenuto non sia dotato degli strumenti culturali e giuridici - come ad esempio i detenuti stranieri - idonei a tutelare personalmente i propri interessi e si armonizza con il principio del minor sacrificio della libertà personale richiesto per le finalità di reinserimento sociale. Per questo motivo, anche ai detenuti stranieri privi di permesso di soggiorno, ai quali sia concessa una misura alternativa che preveda lo svolgimento di attività lavorativa, è consentito di stipulare contratti di lavoro per tutta la durata di esecuzione della misura.

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.

Anche in tale caso si osserva che dalla possibilità di estendere l'accesso alle misure alternative alla detenzione ad alcune tipologie di detenuti potrebbero derivare eventuali benefici anche per la finanza pubblica in termini di diminuzione delle spese dovute al trattamento carcerario, venuto meno per i detenuti ammessi al diverso regime trattamentale.

Articolo 21

(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 n. 232 del 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.

Articolo 22

(Abrogazioni, disposizioni transitorie e di coordinamento)

In coerenza con la riforma operata, la norma in esame reca abrogazioni di alcune disposizioni, quali quelle degli articoli 176, 177 e del n. 2) dell'articolo 230 del codice penale, in ragione dell'opzione di inserire la disciplina della liberazione condizionale nel corpo della legge di ordinamento penitenziario nonché dell'articolo 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199.

In conformità alle nuove disposizioni del presente provvedimento, decorso un anno dall'entrata in vigore della normativa, è abrogato l'articolo 1 della stessa legge n. 199 del 2010 sopra citata e



alle pene detentive non superiori a diciotto mesi contemplate dalla disposizione abrogata, si applica la previsione di cui all'articolo 15, comma 1 lettera a, n. 8) del presente decreto.

Per il periodo di un anno dall'entrata in vigore del presente provvedimento il limite di pena previsto senza che venga avviato il procedimento di osservazione per reinserimento sociale del condannato è innalzato da sei mesi ad un anno al fine di consentire la riorganizzazione degli uffici dell'esecuzione penale esterna.

La disposizione, di natura esclusivamente ordinamentale, è diretta a coordinare la vigente e la nuova normativa in materia di ordinamento penitenziario e non presenta aspetti di carattere finanziario.

CAPO V

MODIFICHE ALL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO IN TEMA DI VOLONTARIATO E DI ALTRE DISPOSIZIONI DI LEGGE

Articolo 23

(Modifiche in tema di partecipazione della comunità esterna e di competenze degli uffici locali di esecuzione esterna)

La disposizione si propone di snellire le procedure di autorizzazione all'ingresso negli istituti penitenziari delle persone che, per finalità di volontariato, possano apportare una fattiva collaborazione all'opera di risocializzazione delle persone detenute e di quelle internate: si tratta di professionisti appartenenti ad associazioni o istituzioni pubbliche o private che potranno affiancare, a titolo esclusivamente volontario e gratuito, il personale degli uffici di esecuzione penale esterna per le valutazioni inerenti i dati comportamentali e la reintegrazione sociale dei condannati.

Gli interventi sono pertanto offerti a titolo liberale dalle associazioni ed istituzioni accreditate e le prestazioni professionali sono poste totalmente a carico dei medesimi organismi.

Allo stesso tempo gli Uffici di esecuzione penale esterna, nell'ambito dell'attività istituzionale già ordinariamente prevista, possono adoperarsi per favorire il reperimento di un domicilio e di altra soluzione abitativa al fine di sostituire con l'affidamento in prova o la detenzione domiciliare la misura della semilibertà.



La proposta di modifica volta alla semplificazione delle procedure di accesso, può consentire la deflazione del carico dei procedimenti di natura monocratica presso gli uffici di sorveglianza dove le autorizzazioni concesse per le citate finalità rieducative e di volontariato spesso comportano un numero rilevante di adempimenti per il personale di cancelleria.

Articolo 24

(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 ricomprendervi 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 VI

DISPOSIZIONI IN TEMA DI VITA PENITENZIARIA

Articolo 25

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

La disposizione in esame risponde, come quelle che l'hanno preceduta alla imprescindibile esigenza di riformare il vigente ordinamento penitenziario, al fine di rendere, l'insieme delle norme che lo compongono, adeguato agli orientamenti ormai consolidati in materia espressi dalla



giurisprudenza costituzionale, di legittimità, e della Corte Europea, e maggiormente rispondente ai cambiamenti sociali intervenuti.

Infatti la direttiva tracciata dalla legge delega della nevralgicità del trattamento inteso come rieducazione, trova compiuta spiegazione nella 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.

Con riferimento 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 disparitario riservato alle donne in carcere.

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.

Nella precipua ottica diretta al reinserimento sociale dei condannati, si pone il rilievo conferito alle misure alternative della detenzione (misure di comunità) le quali mirano all'obiettivo appena citato favorendo i contatti della persona con l'ambiente esterno.

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 tra i requisiti del vitto anche le "diverse abitudini e culture alimentari" delle quali occorre tener conto, ove possibile, e a stabilire il principio di "un'alimentazione rispettosa" delle particolari convinzioni religiose, elemento fondamentale di rispetto della dignità personale e al contempo anche significativo in termini di prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione.

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 motivi eccezionali "e comunque per tempi brevi e definiti".

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 nell'anno 2018 e 1.050.000 di euro nell'anno 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 l'utilizzo 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.

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 frappongano 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, debbono 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".

Con intenti analoghi è inserita, dopo il quinto comma del vigente testo che disciplina le conversazioni telefoniche, la disposizione secondo la quale le comunicazioni con i congiunti potranno avvenire anche mediante programmi di conversazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea, attraverso la connessione internet (ad es. attraverso la piattaforma Skype).

Al riguardo si rappresenta che attualmente gli istituti penitenziari già dispongono di idonei locali per i colloqui con i difensori, i familiari o con terze persone, che potranno essere dotati di connessione internet dedicata attraverso il collegamento con la Rete Unitaria Giustizia e che possano consentire la comunicazione a distanza con i congiunti, attraverso programmi di conversazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea da installare su Personal computer debitamente condizionati. Si prevede l'acquisizione di n. 600 nuovi personal computer al costo unitario di euro 800 per una spesa complessiva di circa euro 480.000.

Ai relativi oneri 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 n. 232 del 2016.

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, 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.

Gli interventi sull'articolo 30 O.P. sono ispirati dal principio dell'umanizzazione della pena e prevedono l'introduzione di una nuova tipologia di permesso, i c.d. "permessi di necessità" che collocati al di fuori della logica trattamentale, tipica dei permessi premiali (articolo 30-ter ord. penit.) perseguono l'obiettivo del rafforzamento del diritto all'affettività. Infatti, le modifiche apportate rivestono significatività per "eventi familiari di particolare rilevanza", la cui dizione rivela l'intento di allargare la premialità ad avvenimenti rilevanti attinenti la sfera affettiva dei detenuti e non necessariamente collegati ad eventi luttuosi.

Va sottolineato che anche per questo nuovo tipo di permesso possono essere adottate dal giudice concedente «le cautele previste dal regolamento» e, quindi, *in primis*, l'utilizzo della scorta, strumento che serve a fugare eventuali timori di un rischio per la collettività.

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'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 procedente, di effettuare i colloqui con le persone autorizzate al momento del suo ingresso in carcere.

Anche l'articolo 34 O.P., relativo alla disciplina della perquisizione personale, viene sostituito. Nel testo proposto vengono inserite opportune indicazioni sulle modalità di esecuzione, ai fini del rispetto della dignità della persona. La perquisizione personale ha infatti un'indubbia rilevanza costituzionale, in quanto attiene all'inviolabilità della persona, sotto il particolare punto di vista dell'intangibilità del corpo e della tutela del pudore. Sotto tale profilo la norma specifica che *"solo in presenza di specifici e giustificati motivi la perquisizione può essere attuata mediante denudamento. L'ispezione delle parti intime è eseguita solo da personale sanitario"*.

Di rilievo la prescrizione inserita nell'ultimo comma del citato articolo 34 secondo la quale dell'avvenuta perquisizione deve essere redatto verbale contenente le modalità di esecuzione della stessa e le ragioni che l'hanno determinata.

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. 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, 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 l'utilizzo 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.

Articolo 26 **(Clausola d'invarianza finanziaria)**

Il presente articolo detta la clausola di invarianza finanziaria, prevedendo che 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.

Ai maggiori oneri recati dalle disposizioni di cui agli articoli 8 e 25, pari a complessivi 6.490.000 per gli anni 2018 e 2019, e ad euro 5.440.000 a decorrere dall'anno 2020, euro si potrà provvedere mediante utilizzo 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:



RIFERIMENTO NORMATIVO	INTERVENTO FINANZIATO	IMPORTO PER ANNO FINANZIARIO 2018	IMPORTO PER ANNO FINANZIARIO 2019	IMPORTO PER ANNO FINANZIARIO 2020
Articolo 8 (Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di lavoro all'esterno)	Sgravi fiscali alle imprese che assumono detenuti ed internati - Intervento a regime	4.000.000	4.000.000	4.000.000
Articolo 25 (Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di trattamento penitenziario)	Realizzazione ed adeguamento delle strutture di protezione degli spazi per consentire la permanenza all'aperto dei detenuti, al riparo dalle varie condizioni climatiche.	1.050.000	1.050.000	
Articolo 25 (Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di trattamento penitenziario)	Stipula convenzioni con professionisti esperti (mediatori culturali ed interpreti) - Intervento a regime	1.440.000	1.440.000	1.440.000
	Totale	6.490.000	6.490.000	5.440.000

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 190, ha avuto esito:

☒ POSITIVO

☐ NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

15 GEN. 2018





Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

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

Referenti UL Giustizia:

LUCIA GUARALDI

Magistrato addetto all'Ufficio Legislativo – 06-68852499 – lucia.guaraldi@giustizia.it

ADELE POMPEI

Magistrato addetto all'Ufficio Legislativo – 06-68853092 - adele.pompei@giustizia.it

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo

Il presente schema di decreto legislativo si propone di dare attuazione alla delega normativa 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 (in particolare articolo 1, commi 82, 83, 85, lettere a), b), c), d), e), f), h), i), l), m), o), r), s), t), u).

Il provvedimento mira a rendere più attuale la disciplina in materia, attesa la risalenza nel tempo della stessa (legge 26 luglio 1975, n. 354), sia ad adeguarla agli innovativi orientamenti della giurisprudenza costituzionale, di legittimità, nonché delle Corti europee.

L'intervento normativo consentirà di razionalizzare le attività degli uffici preposti alla gestione del settore penitenziario, nell'ottica del recupero di efficienza del sistema, della riduzione dei tempi procedurali, nonché del conseguenziale risparmio di spesa.

Si potrà altresì realizzare l'obiettivo di deflazionare e ridurre il sovraffollamento carcerario, sia attraverso l'eliminazione di preclusioni ed automatismi per quanto concerne l'accesso alle misure alternative al carcere, sia arginando il fenomeno della recidiva, mediante misure volte a potenziare il trattamento del detenuto ed il suo reinserimento sociale.

Alla luce delle sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee si mira a ridurre il ricorso al carcere mediante soluzioni che, lungi dall'indebolire la tutela della collettività, potranno consentire una maggiore effettività complessiva della pena.

Si tiene conto in tal modo anche del contenuto della sentenza Torreggiani che ha evidenziato come, un carico penitenziario che dia luogo a trattamenti inumani e degradanti, esponga lo Stato a pretese risarcitorie.

In particolare per i profili di riforma recati dallo schema, attinenti alle misure alternative alla detenzione, vengono in essere i principi e i criteri direttivi individuati al comma 85: «b) revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle *misure alternative*, sia con riferimento ai presupposti soggettivi sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di *facilitare il ricorso* alle stesse, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità e in particolare per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale; c) revisione della disciplina concernente le procedure di accesso alle misure alternative, prevedendo che il *limite di pena* che impone la sospensione dell'ordine di esecuzione sia fissato in ogni caso a *quattro anni* e che il procedimento di sorveglianza garantisca il diritto alla presenza dell'interessato e la pubblicità dell'udienza; d) previsione di una necessaria *osservazione scientifica della personalità* da condurre *in libertà*, stabilendone tempi, modalità e soggetti chiamati a intervenire; *integrazione delle previsioni sugli interventi degli uffici dell'esecuzione penale esterna*; *previsione di misure per rendere più efficace il sistema dei controlli, anche mediante il coinvolgimento della polizia penitenziaria*; e) eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono ovvero ritardano, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e la differenziazione dei percorsi penitenziari in relazione alla tipologia dei reati commessi e alle caratteristiche personali del condannato, nonché revisione della disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale; f) 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*; g) incremento delle *opportunità* di attività di volontariato individuale e di reinserimento sociale dei condannati; h) previsione di una maggiore *valorizzazione del volontariato* sia all'interno del carcere, sia *in collaborazione con gli uffici dell'esecuzione penale esterna* [...] o) previsione di norme che favoriscano *l'integrazione delle persone detenute straniere*».

L'opzione di fondo sottesa all'intervento riformatore è dunque l'ampliamento delle condizioni di accesso alle misure alternative alla detenzione perseguito attraverso l'eliminazione di sbarramenti al trattamento rieducativo, che non dipendano dalla condotta e dall'atteggiamento dell'interessato, bensì da aprioristiche presunzioni assolute. Al fine di restituire una funzione effettiva di recupero alle misure stesse lo schema ha elaborato soluzioni che rendono più rigorosi i presupposti e più impegnativi gli accertamenti istruttori per l'accesso alle stesse, nel dichiarato scopo di migliorare l'intervento trattamentale e lo sviluppo dei percorsi individuali. In questo senso appaiono essenziali i contenuti delle prescrizioni cui dovranno attenersi i condannati all'atto dell'ammissione alle dette misure.

Al di là dell'intendimento quindi di potenziare misure di ordinamento penitenziario già esistenti e normalmente praticate onde rendere il sistema maggiormente corrispondente a Costituzione, l'intervento risponde anche e soprattutto all'esigenza di indubbio rilievo sociale di diminuire la popolazione carceraria e di abbattere la recidiva.

L'intervento comprende anche un capitolo dedicato alla disciplina dell'ordinamento penitenziario in materia di misure alternative, liberazione condizionale, affidamento in prova al servizio sociale, semilibertà e detenzione domiciliare.

Le modifiche arrecate dallo schema di decreto mirano ad una «*revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative al fine di «facilitare» il ricorso a tale categoria di misure di comunità* (lettera b) del comma 85 dell'articolo unico della legge di delega).

La logica dell'ampliamento riguarda i seguenti profili:

- a) limiti di pena;
- b) implementazione delle «*modalità*» d'accesso;
- c) integrazione delle previsioni sugli interventi degli uffici dell'esecuzione penale esterna;
- d) incentivazione della valenza «*riparativa*» dell'esecuzione penale;

In conformità alla direttiva di cui alla lett. c) del comma 85 dell'articolo 1 della legge 23 giugno 2017, n. 103 (*«revisione della disciplina concernente le procedure di accesso alle misure alternative, prevedendo che il limite di pena che impone la sospensione dell'ordine di esecuzione sia fissato in ogni caso a quattro anni»*) e al fine di ampliare i possibili beneficiari della misura, come primo intervento, si prevede di innalzare a quattro anni la soglia di accesso all'affidamento in prova. Per dirimere ogni questione applicativa e rendere certo il criterio fondato sul limite di pena, si stabilisce, innanzitutto, che deve trattarsi di *«pena da eseguire»*.

In linea con quanto richiesto dal legislatore delegante, la base conoscitiva - su cui fondare il giudizio prognostico - distingue tra 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'ufficio di esecuzione penale esterna (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.

È prevista un'istruttoria semplificata per la decisione delle istanze che riguardano pene brevi, stabilendo che possa essere omessa l'osservazione quando la pena da eseguire non supera i sei mesi. In tal modo potranno essere garantite decisioni più tempestive, riducendo anche il carico di lavoro degli uffici di esecuzione penale esterna, nei casi meno problematici.

Più ampie attribuzioni sono previste per gli organi di esecuzione esterna ed è stato arricchito il catalogo delle prescrizioni cui si deve attenere il condannato ove anche ammesso alla detenzione domiciliare, misura questa sin qui priva di effettivo contenuto rieducativo, in quanto consistente nella mera espiazione di pena presso il domicilio. In quest'ultimo settore è stata ampliata l'accesso alla misura per le detenute madri e per i genitori con figli disabili e si prevedono semplificazioni anche per i detenuti stranieri privi di dimora fissa.

Misure ulteriori sono introdotte per i soggetti infermi psichici che potranno accedere prioritariamente alla detenzione domiciliare e all'affidamento in prova.

Viene, inoltre, disciplinato il regime delle pene accessorie eseguibili anche in costanza di misura alternativa ed è, infine, abrogato l'istituto dell'esecuzione presso il domicilio delle pene non superiori a diciotto mesi, trattandosi di istituto emergenziale che ha ormai esaurito i suoi effetti.

Alla luce delle considerazioni che precedono il provvedimento persegue obiettivi pienamente coerenti con il programma di Governo.

2) Analisi del quadro normativo nazionale

Il complessivo intervento, che innova l'ordinamento penitenziario, anche adeguando la normativa interna agli orientamenti giurisprudenziali pure di stampo europeo, riguarda diversi settori della disciplina del settore penitenziario, nonché del diritto processuale penale.

In particolare, si provvede:

- alla semplificazione delle procedure, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, fatta eccezione per quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione (comma 85, lettera a);
- alla revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti oggettivi, sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità, e in particolare per le condanne per i delitti di mafia e di terrorismo internazionale (comma 85, lettera b);
- alla revisione della disciplina concernente le procedure di accesso alle misure alternative, prevedendosi che il limite di pena che impone la sospensione dell'ordine di esecuzione sia fissato in ogni caso a quattro anni e che il procedimento di sorveglianza garantisca il diritto alla presenza dell'interessato e la pubblicità dell'udienza (comma 85, lettera c);
- alla previsione di una necessaria osservazione scientifica della personalità da condurre in libertà, stabilendone tempi, modalità e soggetti chiamati a intervenire; alla integrazione delle previsioni sugli interventi degli uffici dell'esecuzione penale esterna; alla previsione di misure

per rendere più efficace il sistema dei controlli, anche mediante il coinvolgimento della polizia penitenziaria (comma 85, lettera d);

- alla eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono ovvero ritardano, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e la differenziazione dei percorsi penitenziari in relazione alla tipologia dei reati commessi e alle caratteristiche personali del condannato, nonché alla revisione della disciplina sulla preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e di terrorismo anche internazionale (comma 85, lettera e);
- maggiore valorizzazione del volontariato, sia all'interno del carcere sia in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna (comma 85, lettera h);
- alla disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi a fini processuali, nel rispetto del diritto di difesa (comma 85, lettera i), nonché in materia di medicina e sanità penitenziaria (comma 85, lettere l) ed m);
- al miglioramento della vita carceraria, attraverso: la previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute straniere (comma 85, lettera o); la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica (comma 85, lettera r); la previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute (comma 85, lettera t).

Si riporta l'elenco degli articoli oggetto dell'intervento di riforma attinenti alla legge 26 luglio 1975, n. 354, recante *"Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà"*:

- 1 trattamento e rieducazione
- 4 bis divieto di concessione dei benefici
- 5 caratteristiche degli edifici penitenziari
- 9 alimentazione
- 10 permanenza all'aperto
- 11 servizio sanitario
- 13 individualizzazione del trattamento
- 14 assegnazione
- 15 elementi di trattamento
- 17 partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa
- 18 colloqui
- 19 istruzione
- 30 permessi
- 33 isolamento
- 47 affidamento in prova al servizio sociale
- 47 ter detenzione domiciliare
- 47 quinquies detenzione domiciliare speciale
- 48 regime di semilibertà
- 50 ammissione alla semilibertà
- 51 sospensione e revoca del regime di semilibertà
- 51 bis sopravvenienza di nuovi titoli di provazione della libertà
- 51 ter sospensione cautelativa delle misure alternative
- 57 legittimazione alla richiesta dei benefici
- 58 comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza
- 65 istituti per infermi e minorati
- 72 uffici locali di esecuzione penale esterna.

Di seguito si riportano le norme di nuova introduzione nella legge 26 luglio 1975, n. 354:

- 11 bis accertamento delle infermità psichiche
- 47 septies Affidamento in prova di condannati con infermità psichica

- 47 *octies* Disciplina delle pene accessorie in caso di concessione di misure alternative
- 54 *bis* Liberazione condizionale
- 54 *ter* Revoca della liberazione condizionale o estinzione della pena
- 57 *bis* criterio del minimo pregiudizio
- 57 *ter* Straniero privo di permesso di soggiorno

Si richiamano le ulteriori disposizioni di legge oggetto di modifica:

- codice di procedura penale: articoli 656, 667 678
- legge 15 dicembre 1990, n. 395, recante "*Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria*"
- decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante "*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*".

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

Il presente schema di decreto legislativo introduce modifiche alle leggi vigenti. In particolare sono oggetto di modifica le singole disposizioni della legge di ordinamento penitenziario che disciplinano le preclusioni di cui all'articolo 4 *bis*; le norme di cui al capo II e III della legge intitolati alle condizioni generali e alle modalità di trattamento e dunque alla vita detentiva nel suo complesso (igiene, locali, servizio sanitario, colloqui ecc) quelle dedicate alle misure alternative alla detenzione, quelle relative agli uffici di esecuzione penale esterna, come indicate sopra al punto n.2.

La legge di ordinamento penitenziario n.354 del 1975 (per comodità O.P.) già contempla, a seguito degli interventi di riforma del 1986 (cd. legge Gozzini), una serie di misure che consentono di espiare la pena con modalità alternative alla detenzione in carcere. Si tratta in particolare degli istituti dell'affidamento in prova al servizio sociale, della detenzione domiciliare, della semilibertà. Con l'intervento si amplia l'accesso alla misura dell'affidamento anche in favore di chi sia privo di dimora, dacché la misura potrà essere eseguita anche in luogo di cura o assistenza.

Analogamente si prevede che sezioni autonome di istituti per la semilibertà siano istituiti nelle case di civile abitazione, come già previsto, a livello di normazione secondaria, da apposita disposizione regolamentare, contestualmente abrogata.

Il catalogo delle prescrizioni già previste dall'art.47 O.P. rivolte al condannato viene rimodulato e ampliato al fine di rendere quanto più specifico il percorso di risocializzazione sotteso all'istituto.

Viene introdotto l'art.47-septies. Affidamento in prova di condannati con infermità psichica al fine di consentire che di regola in caso di condanna anche a pena diminuita per vizio parziale di mente la pena venga eseguita in regime non detentivo.

L'art.47-ter O.P. già prevede la detenzione domiciliare quale mera modalità di esecuzione della pena senza che alla stessa si accompagnino espresse prescrizioni in funzione di risocializzazione, da qui la scelta di intervenire sull'istituto prevedendo specifiche prescrizioni cui il condannato dovrà attenersi.

La liberazione condizionale è istituito sin qui contemplato dal codice penale tra le cause di estinzione della pena e rispetto al quale, considerati gli effetti, è sempre stata sostenuta l'effettiva natura di misura alternativa. Da qui la scelta di trasporre le disposizioni ad essa relative, articoli 176 e 177 c.p., all'interno della legge di ordinamento penitenziario mediante introduzione degli articoli 54 *bis* e 54 *ter* O.P.

Viene allargata la platea dei soggetti autorizzati ad avanzare richiesta di misura alternativa includendo accanto al condannato anche i suoi congiunti, e analogamente si provvede con riguardo alle richieste di permesso.

In materia di semilibertà, della possibilità cioè di scontare la pena durante le ore diurne all'esterno dell'istituto, si è intervenuti allargando la platea dei possibili beneficiari e prevedendo la revoca per le violazioni alle prescrizioni funzionali alla risocializzazione del detenuto.

Le disposizioni di cui agli articoli 51 *bis* e 51 *ter* hanno lo scopo di consentire quanto più possibile e sempre che il percorso risocializzante abbia dimostrato efficacia, la prosecuzione della misura alternativa nel caso di sopravvenienza di nuovi titoli esecutivi.

Al di là dell'intendimento quindi di potenziare misure di ordinamento penitenziario già esistenti e normalmente praticate onde rendere il sistema maggiormente corrispondente a Costituzione, sotto il

profilo della preminente funzione rieducativa della pena, l'intervento risponde anche e soprattutto all'esigenza di indubbio rilievo sociale di diminuire la popolazione carceraria e di abbattere la recidiva.

I due temi sono strettamente connessi: gli studi sulla recidiva effettuati con riguardo a coloro che hanno espiato la pena in regime di affidamento in prova al servizio sociale – si tratta oggi della misura maggiormente praticata che conta 13.921 applicazioni in corso al 31 ottobre 2017 – dimostrano una incidenza di ricaduta nel reato largamente inferiore rispetto a soggetti che non hanno potuto beneficiare di alcuna attività di trattamento.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

L'intervento normativo è conforme alla disciplina costituzionale, recependo le indicazioni ricavabili dell'art. 27 della Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali

Lo schema di decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle Regioni, incidendo su materia (norme processuali penali e penitenziarie) riservata alla competenza dello Stato.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione

Le disposizioni contenute nell'intervento normativo esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

Lo schema di decreto legislativo ha ad oggetto materie assistite da riserva assoluta di legge, non suscettibili di delegificazione.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter

Non risultano progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto

Le disposizioni contenute nel provvedimento non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza anche costituzionale, né risultano giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo oggetto. Va anzi segnalato come divieti e preclusioni, rimossi dal decreto, appaiono di dubbia compatibilità con una concezione rieducativa dell'esecuzione penale, specie alla luce della recente giurisprudenza costituzionale, alla cui stregua è in contrasto con la finalità rieducativa della pena ogni preclusione di natura assoluta all'accesso ai benefici penitenziari, che non lasci al giudice di sorveglianza la possibilità di verificare se le caratteristiche della condotta e la personalità del condannato giustificano la regressione trattamentale imposta in seguito alla revoca di una precedente misura alternativa al carcere (Corte cost., sent. n. 189/2010).

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo

Lo schema di decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento europeo ed anzi attua nell'ordinamento interno i principi fondamentali delle Regole penitenziarie europee (Raccomandazione R (2006)2 del Consiglio di Europa).

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo oggetto.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano procedimenti pendenti avanti la Corte di Giustizia dell'Unione europea aventi il medesimo o analogo oggetto.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea

Considerata l'eterogeneità dei sistemi giuridici penali europei non si hanno indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto all'interno degli Stati membri dell'Unione europea. Come dato leggere nei più recenti studi comparativi disponibili: "Per quanto riguarda la composizione sociodemografica della popolazione detenuta, i paragoni tra Paesi devono essere compiuti con molta cautela poiché l'entità della popolazione carceraria riflette una molteplicità di fattori, come, ad esempio: il livello di criminalità, sistemi giuridici e ordinamenti giudiziari penali differenti, la lunghezza e la modalità di applicazione della custodia cautelare, la diversità nell'utilizzo di misure alternative alla detenzione nei vari gradi di giudizio. L'eterogeneità delle informazioni disponibili nei singoli rapporti

Nazionali rende difficile una comparazione dei dati raccolti".

Già sotto il profilo meramente definitorio il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per mezzo della Raccomandazione (92)16, rifacendosi al termine anglosassone *community sanctions*, identifica le misure che mantengono il condannato nella comunità ed implicano una certa restrizione della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e/o obblighi e che sono eseguite dagli organi previsti dalle norme in vigore.

Molti ordinamenti giuridici europei prevedono quindi misure non carcerarie come sopra definite adottate pre-sentenza, è il classico esempio della *probation* anglosassone.

L'ordinamento interno conosce istituti simili di recente introduzione (messa alla prova). Tuttavia il settore di elezione dello schema di decreto in esame attiene a misure adottate post-sentenza e dunque all'esecuzione penale. Al riguardo il rapporto SPACE II del Consiglio d'Europa sulle statistiche

penali individua all'interno dell'Unione tra le misure applicabili dopo una sentenza di condanna i seguenti istituti, rinvenibili nei singoli ordinamenti nazionali: Sospensione totale della pena con messa alla prova; Sospensione parziale della pena con messa alla prova; Perdono condizionato o semilibertà con messa alla prova; Servizio alla comunità, cioè lavoro non retribuito di pubblica utilità; Detenzione domiciliare; Semilibertà; Liberazione condizionale con messa alla prova. Si tratta di un complesso di misure non sovrapponibili in toto al sistema di misure alternative italiano che tuttavia conosce aspetti propri di ciascuno degli istituti menzionati, sovente in combinazione tra loro.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

- 1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso**

Il provvedimento non contiene nuove definizioni normative.

- 2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi**

I riferimenti normativi che figurano nel presente schema sono corretti.

- 3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti**

Lo schema di decreto legislativo prevede novelle legislative. Si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa con riferimento alle disposizioni vigenti indicate sopra al punto 2) della parte I, cui si rinvia anche in relazione alle norme di nuova introduzione all'interno della legge di ordinamento penitenziario.

- 4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo**

Sono previste abrogazioni, in particolare delle norme del codice penale (articoli 176 e 177) che disciplinano la liberazione condizionale, il cui contenuto è trasporto nella legge di ordinamento penitenziario (nuovi articoli 54 bis e 54 ter O.P.) e in materia di esecuzione al domicilio delle pene non superiori a diciotto mesi, recato dall'art.1 della legge 199 del 2010. È infine abrogata la disposizione contenuta nel regolamento di ordinamento penitenziario (DPR n.230 del 2000) contestualmente trasposta nel corpo della legge n. 354 all'art. 48 in materia di semilibertà.

- 5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente**

Lo schema di atto normativo contiene una disposizione avente effetto retroattivo in materia di lavoro penitenziario.

- 6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo**

Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

- 7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione**

Non sono previsti atti successivi attuativi di natura normativa.

- 8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi**

Sono stati utilizzati i dati e i riferimenti statistici in possesso del Ministero della giustizia.



Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

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

Referenti UL Giustizia:

LUCIA GUARALDI

Magistrato addetto all'Ufficio Legislativo – 06-68852499 – lucia.guaraldi@giustizia.it

ADELE POMPEI

Magistrato addetto all'Ufficio Legislativo – 06-68853092 – adele.pompei@giustizia.it

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

- A) La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.**

Il presente decreto legislativo si propone di dare attuazione alla delega normativa 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 (in particolare articolo 1, commi 82, 83, 85, lettere a), b), c), d), e), f), h), i), l), m), o), r), s), t), e u).

Il provvedimento, in sintesi, mira a rendere più attuale la disciplina in materia, attesa la risalenza nel tempo della stessa (legge 26 luglio 1975, n. 354), sia ad adeguarla agli innovativi orientamenti della giurisprudenza costituzionale, di legittimità, nonché delle Corti europee.

Il complessivo intervento riguarda diversi settori dell'ordinamento penitenziario, nonché del diritto processuale penale, in materia di: assistenza sanitaria, semplificazione dei procedimenti, eliminazione di automatismi e preclusioni nel trattamento, misure alternative, volontariato, vita penitenziaria e lavoro.

Si provvede, in particolare:

- alla semplificazione delle procedure, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, fatta

eccezione per quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione (comma 85, lettera a);

- alla revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti oggettivi, sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità, e in particolare per le condanne per i delitti di mafia e di terrorismo internazionale (comma 85, lettera b);
- alla revisione della disciplina concernente le procedure di accesso alle misure alternative, prevedendosi che il limite di pena che impone la sospensione dell'ordine di esecuzione sia fissato in ogni caso a quattro anni e che il procedimento di sorveglianza garantisca il diritto alla presenza dell'interessato e la pubblicità dell'udienza (comma 85, lettera c);
- alla previsione di una necessaria osservazione scientifica della personalità da condurre in libertà, stabilendone tempi, modalità e soggetti chiamati a intervenire; alla integrazione delle previsioni sugli interventi degli uffici dell'esecuzione penale esterna; alla previsione di misure per rendere più efficace il sistema dei controlli, anche mediante il coinvolgimento della polizia penitenziaria (comma 85, lettera d);
- alla eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono ovvero ritardano, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e la differenziazione dei percorsi penitenziari in relazione alla tipologia dei reati commessi e alle caratteristiche personali del condannato, nonché alla revisione della disciplina sulla preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e di terrorismo anche internazionale (comma 85, lettera e);
- alla 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 (comma 85, lettera f);
- a una maggiore valorizzazione del volontariato, sia all'interno del carcere sia in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna (comma 85, lettera h);
- alla disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi a fini processuali, nel rispetto del diritto di difesa (comma 85, lettera i), nonché in materia di medicina e sanità penitenziaria (comma 85, lettere l) ed m);
- al miglioramento della vita carceraria, attraverso: la previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute straniere (comma 85, lettera o); la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica (comma 85, lettera r); revisione delle norme vigenti in materia di misure alternative alla detenzione al fine di assicurare la tutela del rapporto tra detenute e figli minori (comma 85, lettera s); la previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute (comma 85, lettera t). Si procede, altresì, alla revisione del sistema delle pene accessorie improntata al principio della rimozione degli ostacoli al reinserimento sociale del condannato ed esclusione di una loro durata superiore alla durata della pena principale (comma 85, lettera u); con riferimento alla riforma dell'assistenza sanitaria, si è tenuto conto della necessità, da un lato, di una revisione della disciplina alla luce del decreto legislativo n. 230/1999, in tema di riordino della medicina penitenziaria, e, dall'altro, di un potenziamento dell'assistenza psichiatrica negli istituti di pena.

Con il citato decreto legislativo si è, infatti, realizzato il trasferimento delle competenze della medicina penitenziaria al servizio sanitario nazionale, tanto da rendere necessario un intervento sull'ordinamento penitenziario. Occorre, infatti, assicurare l'adeguamento al nuovo regime di competenze in ambito sanitario e la valorizzazione dei servizi funzionali alle esigenze terapeutiche di detenuti ed internati, affinché lo stato di privazione della libertà personale non incida su diritti fondamentali della persona che devono essere comunque garantiti (articolo 32 Cost.).

Tra i diritti che necessitano di essere adeguatamente tutelati nel corso dell'esecuzione penale, vi sono proprio quelli legati al bene salute. In quest'ambito diverse sono le criticità cui si è inteso ovviare, anche per adeguarsi agli *standard* internazionali in materia di cura del disagio psichico nei confronti di condannati a pena detentiva e di soggetti sottoposti a misure di sicurezza personali, tenendo pure conto delle indicazioni desumibili dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Le problematiche legate al definitivo passaggio di competenze in materia di assistenza sanitaria in favore dei soggetti detenuti dal Ministero della giustizia al Ministero della salute e, quindi, al Servizio Sanitario Nazionale nell'ottica della parità di tutti nella fruizione del servizio sanitario pubblico, riguardano, in particolare, le carenze nell'offerta di alcuni servizi socio-sanitari e l'esigenza di promuovere l'ammodernamento delle attuali procedure, nella prospettiva di rendere effettivo il diritto della popolazione detenuta a una adeguata tutela della salute in carcere.

Le maggiori problematiche riscontrate riguardano la disomogeneità delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, la non sempre adeguata programmazione della spesa per un'ideale offerta sanitaria, le esigenze di cura delle persone detenute portatrici di problemi di natura psichiatrica: in quest'ultimo caso, la presenza di soggetti con disagio psichico è stata più volte segnalata anche quale fonte di *stress* per il personale che vi opera a diretto contatto, peraltro privo di una specifica formazione in materia.

Sentita fortemente è l'esigenza di affermare 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.

Di seguito si riportano i dati statistici relativi agli eventi critici registrati negli istituti penitenziari negli anni dal 1992 al 2016, che danno conto, in particolare, del numero di suicidi registrati nel tempo e dei decessi per cause naturali.

Anni	Presenza media detenuti (*)	Detenuti in custodia nel corso dell'anno (presenti al 1° gennaio + entrati dalla libertà) (**)	Suicidi			Decessi per cause naturali		
			valore assoluto	ogni 10.000 detenuti mediamente presenti	ogni 10.000 detenuti in custodia nel corso dell'anno	valore assoluto	ogni 10.000 detenuti mediamente presenti	ogni 10.000 detenuti in custodia nel corso dell'anno
1992	44.134	128.797	47	10,6	3,6	89	20,2	6,9
1993	50.903	145.435	61	12,0	4,2	111	21,8	7,6
1994	52.641	148.593	50	9,5	3,4	86	16,3	5,8

1995	50.448	139.580	50	9,9	3,6	79	15,7	5,7
1996	48.528	134.557	45	9,3	3,3	78	16,1	5,8
1997	49.306	136.014	55	11,2	4,0	67	13,6	4,9
1998	49.559	135.629	51	10,3	3,8	78	15,7	5,8
1999	51.072	135.673	53	10,4	3,9	83	16,3	6,1
2000	53.338	133.211	56	10,5	4,2	104	19,5	7,8
2001	55.193	131.814	69	12,5	5,2	108	19,6	8,2
2002	56.431	136.460	52	9,2	3,8	108	19,1	7,9
2003	56.081	137.460	57	10,2	4,1	100	17,8	7,3
2004	56.064	136.512	52	9,3	3,8	104	18,6	7,6
2005	58.817	145.955	57	9,7	3,9	115	19,6	7,9
2006	51.748	150.237	50	9,7	3,3	81	15,7	5,4
2007	44.587	129.446	45	10,1	3,5	76	17,0	5,9
2008	54.789	141.493	46	8,4	3,3	96	17,5	6,8
2009	63.087	146.193	58	9,2	4,0	100	15,9	6,8
2010	67.820	149.432	55	8,1	3,7	108	15,9	7,2
2011	67.405	144.943	63	9,3	4,3	102	15,1	7,0
2012	66.449	129.917	56	8,4	4,3	97	14,6	7,5
2013	65.070	125.091	42	6,5	3,4	111	17,1	8,9
2014	57.019	112.753	43	7,5	3,8	48	8,4	4,3
2015	52.966	99.446	39	7,4	3,9	69	13,0	6,9
2016	53.984	101.995	39	7,2	3,8	64	11,9	6,3

(*) media aritmetica dei detenuti presenti a fine mese

(**) il flusso degli entrati dalla libertà può includere più volte lo stesso individuo

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

Con riguardo alla semplificazione delle procedure, il provvedimento mira – senza operare alcuno stravolgimento dell'assetto organizzativo vigente – a conseguire alcuni importanti risultati sul piano dell'efficienza del sistema: da un netto miglioramento, sotto il profilo temporale, del servizio per l'utenza, a un significativo risparmio in termini di energie amministrative a vantaggio sia degli uffici di sorveglianza, sia degli uffici preposti all'amministrazione penitenziaria. Infine, risultato non meno importante, alla luce della attuale difficile situazione economica, la semplificazione procedurale proposta può realizzare non trascurabili risparmi gestionali, oltre che un consistente recupero di efficienza dell'intero sistema, che spesso si rivela essere farraginoso, scarsamente funzionale e tempestivo nel rispondere alle esigenze dei relativi utenti.

Le criticità cui si intende ovviare, in concreto, sono rappresentate dalle lungaggini procedurali e procedurali nonché dall'aggravio del contenzioso, nella specie dell'Avvocatura dello Stato.

Si pensi, a titolo esemplificativo, nel primo caso, alla eliminazione del reclamo al Tribunale di sorveglianza nel procedimento *ex* articolo 35-bis O.P. La sua introduzione, in sede di conversione del d.l. n. 146/2013, in realtà, si è rivelata essere “un'arma a doppio taglio” poiché, se da un lato, grazie ad essa, veniva introdotto un secondo grado di merito, dall'altro, si produceva l'effetto di rinviare nel tempo, con implicazioni facilmente prevedibili, la concreta efficacia della decisione, in ipotesi favorevole al detenuto, resa dal magistrato di sorveglianza.

Nel secondo caso, in tema di autorizzazioni di deroga temporanea alle prescrizioni della misura alternativa, si generalizza la competenza del direttore dell'UEPE ad autorizzare limitate deroghe alle prescrizioni della misura alternativa anche al di fuori dei casi di urgenza, consentendo in tal modo di rendere efficiente il sistema: non solo, infatti, si induce, sotto il profilo temporale, un netto miglioramento del servizio per l'utenza riguardo alla gestione delle piccole esigenze quotidiane dell'affidato, superando l'attuale, macchinoso iter (passaggio dell'istanza dall'UEPE all'Ufficio di sorveglianza, registrazione dell'istanza, decisione del magistrato, trasmissione della decisione all'UEPE, comunicazione della decisione da parte dell'UEPE all'affidato), ma si consegue altresì un importante risparmio in termini di tempo e di energie amministrative a vantaggio sia delle cancellerie degli uffici di sorveglianza, sia degli stessi UEPE, che potranno in tal modo essere più proficuamente impiegate.

Sotto l'ultimo profilo, poi, si mira a consentire all'amministrazione penitenziaria di stare in giudizio personalmente, alleggerendo il gravoso contenzioso dell'Avvocatura dello Stato: ciò tenuto conto del peculiare oggetto dei giudizi instaurati con i reclami dei detenuti. Si tratta, infatti, di questioni concernenti la quotidiana realtà penitenziaria, talvolta involgenti aspetti davvero minuti di questa (si pensi, ad esempio, all'impugnazione delle sanzioni disciplinari a carico dei detenuti, al tipo di oggetti e vestiario consentiti all'interno degli istituti di pena, al numero e alle modalità di effettuazione dei colloqui, alla regolamentazione dell'accesso alle biblioteche, al numero di "ore d'aria"). In altri termini, il contenzioso verte su questioni di diritto, strettamente correlate alle scelte organizzative, per la trattazione delle quali l'amministrazione penitenziaria dispone senz'altro di personale adeguatamente formato, senz'altro in grado di provvedere alla difesa della stessa nell'ambito di una procedura semplificata, quale quella delineata per i reclami giurisdizionali.

Quanto all'eliminazione di automatismi e preclusioni nel trattamento penitenziario, lo schema di decreto, tenendo in considerazione il percorso tratteggiato dalla delega, mira alla eliminazione degli automatismi e delle preclusioni impeditive o ritardanti l'avvio di un percorso trattamentale "individualizzante" in ragione del titolo di reato e delle caratteristiche personali del condannato, escludendo dall'ambito dell'intervento di revisione soltanto *"i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque (per) le condanne per i delitti di mafia e terrorismo"*.

L'ampliamento della platea dei soggetti ammessi a richiedere le misure alternative alla detenzione comporta quale verosimile conseguenza una diminuzione del numero dei soggetti ristretti negli istituti penitenziari.

In proposito, la criticità rappresentata dal sovraffollamento carcerario potrà essere superata tramite la realizzazione di un progetto "individualizzato" di risocializzazione, dando effettività al *"diritto alla rieducazione"*. Lo schema di decreto si propone, in merito, di procedere a una attenta ricognizione e a una sostanziale "bonifica" del sistema delle presunzioni assolute di non concedibilità di una misura rieducativa, in ragione del titolo del reato commesso o dello status del soggetto, indifferenti all'evoluzione psico-comportamentale del condannato.

D'altronde appare di dubbia compatibilità con una concezione rieducativa della esecuzione penale, specie alla luce della copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo - che affermano che è in contrasto con la finalità di recupero della pena ogni preclusione di natura assoluta all'accesso ai benefici penitenziari - non lasciare al giudice di sorveglianza la possibilità di verificare in concreto se le caratteristiche della condotta e la personalità del condannato giustificano la progressione del trattamento rieducativo finalizzato al reinserimento sociale.

Si consente, in tal modo, alla magistratura di sorveglianza di esercitare un potere discrezionale nella valutazione dei singoli casi sottoposti al suo esame, non comprimendo il percorso penitenziario di soggetti che, se pur meritevoli, verrebbero altrimenti esclusi automaticamente per il semplice titolo di reato.

Al di là dell'intendimento quindi di potenziare misure di ordinamento penitenziario già esistenti e normalmente praticate onde rendere il sistema maggiormente corrispondente a Costituzione, l'intervento risponde anche e soprattutto all'esigenza di indubbio rilievo sociale di diminuire la popolazione carceraria e di abbattere la recidiva.

I due temi sono strettamente connessi.

Va infatti qui evidenziato come dagli ultimi dati statistici, costantemente aggiornati dal Ministero della giustizia, la popolazione carceraria ammonta al 30 novembre 2017 a 58.115 unità, a fronte di una capienza regolamentare di 50.511. Si tenga presente che la definizione di capienza regolamentare è collegata al criterio di calcolo di 9 mq per singolo detenuto + 5 mq per gli altri, lo stesso per cui in Italia viene concessa l'abitabilità alle abitazioni. Si tratta di un criterio imposto dalle note pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla compatibilità dell'ordinamento penitenziario italiano con la normativa sovranazionale e che hanno già determinato la condanna del nostro paese (sentenza Torreggiani).

Il problema è stato affrontato sin qui con misure di carattere emergenziale. In contrario lo schema di decreto si premura di dare una risposta strutturale alla questione del sovraffollamento carcerario individuando nelle misure alternative alla detenzione un essenziale strumento di punizione e rieducazione, perseguibile appunto in alternativa alla carcerazione tutte le volte che la solida conoscenza dei trascorsi delinquenziali e personali del condannato lo consenta. E ciò dunque a prescindere da non meditati allarmismi e soprattutto dall'idea che la detenzione possa assurgere all'unica forma di risocializzazione e rieducazione, sottesa a presunzioni legali di pericolosità che nel loro automatismo applicativo interdicano la concessione di misure diverse per motivi che prescindono dalla partecipazione all'opera di recupero sociale. Ciò non significa l'abbandono di ogni prospettiva inerente la necessità della carcerazione, ma in contrario la modulazione di esecuzioni differenziate della pena consente di svolgere più adeguatamente l'opera di recupero anche in carcere, ma per un numero di detenuti sicuramente inferiore a quello attuale, selezionato sulla base dell'effettiva conoscenza dei trascorsi delinquenziali e personali di ciascuno che solo giustifica un trattamento intra murario. Come detto strettamente connessa alla prospettiva di liberare risorse in funzione di una rieducazione effettiva all'interno del carcere, oltre che di adeguare il sistema alle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza europea, c'è quella del contenimento della recidiva.

Come si ricava da tutti gli studi la spinta risocializzante è contenuto prevalente e fondante della pena, e il recupero dei valori della convivenza sociale un fine primario, imposto dal rispetto della dignità della persona e dall'interesse comune alla composizione dei conflitti e alla ricostruzione dell'armonia dei rapporti, incrinati a causa della commissione di reati.

Se nel sentire comune appare vera pena solo quella che costringe e affligge, mentre le sanzioni di tipo riparativo o risocializzante sono ritenute di minore efficacia, e sicuramente meno idonee a cambiare la condotta del reo, è altrimenti dimostrato che una pena eseguita a partire da tipologie sanzionatorie non detentive è più facilmente accostabile una revisione critica del proprio operato e un'azione di riparazione del reato commesso. Basti citare gli studi sulla recidiva effettuati con riguardo a coloro che hanno espiato la pena in regime di affidamento in prova al servizio sociale – si tratta oggi della misura maggiormente praticata che conta 13.921 applicazioni in corso al 31 ottobre 2017 – dimostrativi di un incidenza di ricaduta nel reato largamente inferiore rispetto a soggetti che non hanno potuto beneficiare di alcuna attività di trattamento. La possibilità di ammettere alle misure alternative i soggetti meritevoli, rimuovendo generalizzati sbarramenti preclusivi, non soltanto favorisce un "deflusso" di popolazione penitenziaria, ma incide sul numero degli ingressi (oltre che sulla complessiva sicurezza sociale), se è vero che il condannato che espia la pena in carcere recidiva nel 68,4% dei casi, laddove chi ha fruito di misure alternative alla detenzione ha un tasso di recidiva del 19%, che si riduce all'1% tra coloro che sono stati inseriti nel circuito produttivo (in questo senso si rinvia al documento finale della Commissione di studio in tema di ordinamento

penitenziario e misure alternative alla detenzione istituita presso l'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia e liberamente consultabile via internet). Ad oggi, infatti, il numero di condannati che fanno rientro negli istituti penitenziari nonostante una pregressa esperienza carceraria risulta significativamente elevato.

Al 31 ottobre 2017 i dati a disposizione del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria indicano in 12441 il numero dei condannati italiani già gravati da precedenti e in 2638 il numero di quelli stranieri con un'incidenza del 47,8 % e del 23,2 % sul totale rispettivamente dei detenuti italiani e i stranieri. La disciplina in esame è destinata ad incidere quindi sul numero di 37.441 detenuti definitivi, registrato al 30 novembre 2017 oltre che sui 10.373 soggetti in detenzione domiciliare e sui 13.921 condannati, allo stato, affidati in prova al servizio sociale. Lo scopo dell'intervento è quindi quello di aumentare il numero di persone condannate ammissibili a un regime di espiazione di pena alternativo al carcere.

L'influenza sulla popolazione detenuta è perseguita anche attraverso il più ampio accesso alla misura della semilibertà, regime cui sono ammessi oggi 812 detenuti.

Si riportano di seguito i dati più recenti circa il numero di soggetti ammessi a misura alternativa per tipologia. I dati evidenziano anche le persone che hanno avuto accesso alle predette misure a seguito di un periodo di detenzione intramuraria.

TIPOLOGIA	NUMERO
AFFIDAMENTO IN PROVA AL SERVIZIO SOCIALE	
Condannati dallo stato di libertà	7.277
Condannati dallo stato di detenzione*	3.069
Condannati in misura provvisoria	491
Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	860
Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione*	1.593
Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria	589
Condannati affetti da aids dallo stato di libertà	1
Condannati affetti da aids dallo stato di detenzione*	41
Totale	13.921
SEMILIBERTA'	
Condannati dallo stato di libertà	69
Condannati dallo stato di detenzione*	743
Totale	812

* dallo stato di DETENZIONE = provenienti dagli ii.pp. - arresti domiciliari (art. 656 c 10 c.p.p.) - detenzione domiciliare

TIPOLOGIA	NUMERO	di cui
DETENZIONE DOMICILIARE		L. 199/2010
Condannati dallo stato di libertà	4.215	281
Condannati dallo stato di detenzione*	3.562	938
Condannati in misura provvisoria	2.526	-
Condannati affetti da aids dallo stato di libertà	12	-
Condannati affetti da aids dallo stato di detenzione*	23	-
Condannate madri/padri dallo stato di libertà	7	-

Condannate madri/padri dallo stato di detenzione*	28	-
Totale	10.373	1.219

* dallo stato di DETENZIONE = provenienti dagli ii.pp. - arresti domiciliari (art. 656 c 10 c.p.p.) - detenzione domiciliare

In materia di vita penitenziaria, gli interventi hanno ad oggetto la modifica di numerose disposizioni dell'ordinamento penitenziario, nella prospettiva del rafforzamento dei diritti di detenuti e internati. Pur rimanendo saldo l'impianto originario delle norme dell'ordinamento penitenziario, fondato sul trattamento individualizzato, sono stati richiamati i principi fondamentali delle Regole penitenziarie europee (Raccomandazione R (2006)2 del Consiglio di Europa).

In tale ottica si intende valorizzare la figura del detenuto come persona, posta al centro dell'esecuzione delle misure restrittive della libertà personale e titolare di tutti quei diritti il cui esercizio non sia strettamente incompatibile con la restrizione della libertà personale.

In particolare, si segnala la novità introdotta dal presente provvedimento riguardante la necessità di evitare che il sesso rappresenti fattore di discriminazione con riferimento, ad esempio, al trattamento talvolta diseguale riservato alle donne in carcere. Si osserva, al riguardo, che la popolazione femminile costituisce una percentuale molto bassa dell'intera popolazione detenuta (al 30 settembre 2017 è poco più del 4%), con il rischio che venga ingiustificatamente trascurata dal punto di vista trattamentale.

Come constatato, 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.

Analoga attenzione si è posta alla salvaguardia dalle possibili discriminazioni dovute all'identità di genere per quei soggetti che, come i transessuali o *transgender*, 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.

Tale previsione è finalizzata a prevenire fenomeni, purtroppo molto frequenti in ambito carcerario, di stigmatizzazione del mero dichiarato orientamento sessuale, che si attua inserendo tali soggetti in istituti o sezioni solo in base all'orientamento stesso, con il connesso rischio di sottrazione al trattamento ordinariamente praticato nei confronti della restante popolazione detenuta.

In merito, si intende ovviare al rischio che l'esperienza della detenzione si trasformi in una sorta di "moltiplicatore" delle vulnerabilità dei soggetti, costretti ad affrontare la sfida di relazionarsi con se stessi e con gli altri all'interno di un'istituzione totale che si rivela nel complesso inadeguata nel rispondere alle condizioni di multi-problematicità che la attraversano.

Si pone, inoltre, l'accento sulla priorità assegnata dal sistema penitenziario italiano alle misure alternative della detenzione (misure di comunità) quale strumento di reintegrazione sociale; esse, unitamente ai contatti con l'ambiente esterno (già previsti nella formulazione originaria), contribuiscono in massimo grado al reinserimento sociale dei condannati.

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

Si è, inoltre, perseguito l'obiettivo di realizzare una sorveglianza più efficace, che non investa ogni aspetto della quotidianità delle persone ristrette, che devono essere, invece, affidate anche ai responsabili delle attività trattamentali, in modo che la maggior parte della giornata sia svolta fuori dalle aree destinate al pernottamento allo scopo, in particolare, di favorire i rapporti interpersonali e consentire da parte degli operatori penitenziari l'osservazione del comportamento e della personalità.

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.

Il presente intervento normativo che si occupa anche dei soggetti stranieri mira ad evitare che per loro l'esperienza carceraria rappresenti una condizione che comporta un supplemento di afflittività della pena, per due ordini di fattori: a) le difficoltà linguistiche, che incidono negativamente sulla conoscenza dei propri diritti (e doveri), sulla relazione con gli operatori e con gli altri detenuti, sulla vita detentiva in genere e sull'accesso alle opportunità trattamentali; b) la difficoltà di mantenere legami con la famiglia.

Non vanno, poi, sottaciuti i casi in cui è lo stesso compito rieducativo a essere messo in discussione rispetto a soggetti che, a prescindere dalla loro adesione a un percorso trattamentale, sono comunque *a priori* destinati all'espulsione dal territorio nazionale.

Inoltre, una ulteriore criticità cui si intende ovviare risulta essere quella rappresentata dal rischio che la privazione della libertà comporti una *capitis deminutio* del soggetto ristretto, che finisce per perdere non solo quella parte di libertà che è strettamente connessa alla sua condizione detentiva, ma anche le altre sue libertà.

Per evitare ciò si ribadiscono a livello normativo i concetti di 'responsabilità', 'autonomia', 'socializzazione' e 'integrazione', che caratterizzano il trattamento penitenziario 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 viene 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, nonché ad 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.

Il rispetto della dignità della persona comporta, altresì, il soddisfacimento, per impedirne l'isolamento, delle sue convinzioni religiose, che si traduce nel soddisfacimento delle relative esigenze di culto ed abitudini alimentari, nell'osservanza 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.

Nell'ambito della prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione risulta essere, invece, fondamentale garantire un'attenzione non formale alle regole di alimentazione professate secondo i diversi credo religiosi. Tale principio era già contenuto nella norma regolamentare dell'articolo 11, comma 4, ultimo periodo, tuttavia non in termini inderogabili, stante la clausola esonerativa "*in quanto possibile*". La modifica elimina la predetta clausola, assicurando un vero e proprio diritto inerente alla tutela della dignità umana, la quale implica il rispetto delle convinzioni religiose.

Al fine di comprendere l'impatto dell'intervento sull'attuale situazione carceraria, si riportano i dati elaborati dall'ufficio di statistica del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, relativi al numero di soggetti ristretti nelle carceri italiane negli ultimi cinque anni, sulla cui entità numerica il presente provvedimento normativo, con il superamento di automatismi e preclusioni, si auspica potrà consistentemente incidere. I dati sono suddivisi per tipologia di detenuto.

Numero detenuti per Tipologia risultante dagli archivi di Siap/Afis

DATA PRESENZA	TIPOLOGIA DETENUTO	NUMERO DETENUTI
31/12/2013	** MANCANTE **	2.401
31/12/2013	41 BIS	707
31/12/2013	ALTA SICUREZZA	1
31/12/2013	ALTA SICUREZZA 1	341
31/12/2013	ALTA SICUREZZA 2	63
31/12/2013	ALTA SICUREZZA 3	8.694
31/12/2013	COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	528
31/12/2013	COMUNI	45.829
31/12/2013	E.I.V.	1
31/12/2013	PROTETTI	3.851
31/12/2013	ZETA	122
al 31/12/2013 Totale		62.538
31/12/2014	** MANCANTE **	253
31/12/2014	41 BIS	723
31/12/2014	ALTA SICUREZZA	2
31/12/2014	ALTA SICUREZZA 1	321
31/12/2014	ALTA SICUREZZA 2	52
31/12/2014	ALTA SICUREZZA 3	8.721
31/12/2014	COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	516
31/12/2014	COMUNI	38.215
31/12/2014	DET CON INFERMITA' PSICHICA SOPRAVVENUTA AL CONDANNATO, EX ART. 148	15
31/12/2014	DET IN OSS PSICHIATRICA PER PARTICOL MOTIVI, EX ART 112/2 DPR 230/2000	29
31/12/2014	DETENUTI MINORATI PSICHICI, EX ART. 111/5 D.P.R. 230/2000	47
31/12/2014	INTERNATI ART. 220/2 C.P.	6
31/12/2014	INTERNATI ART. 212/2 C.P.	182
31/12/2014	INTERNATI CCC PROVVISORIA, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	122
31/12/2014	INTERNATI CCC, EX ART. 219 C.P.	68
31/12/2014	INTERNATI CCC, EX ART. 232 C.P.	19
31/12/2014	INTERNATI OPG PROSCIOLTI, EX ART. 222 C.P.	77
31/12/2014	INTERNATI OPG PROVVISORIO, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	129
31/12/2014	PROTETTI	4.017
31/12/2014	ZETA	113
al 31/12/2014 Totale		53.627
31/12/2015	** MANCANTE **	173
31/12/2015	41 BIS	728
31/12/2015	ALTA SICUREZZA 1	316
31/12/2015	ALTA SICUREZZA 2	59
31/12/2015	ALTA SICUREZZA 3	8.448
31/12/2015	COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	490
31/12/2015	COMUNI	37.248
31/12/2015	DET CON INFERMITA' PSICHICA SOPRAVVENUTA AL CONDANNATO, EX ART. 148	29
31/12/2015	DET IN OSS PSICHIATRICA PER PARTICOL MOTIVI, EX ART 112/2 DPR 230/2000	14
31/12/2015	DET IN OSS PSICHIATRICA, EX ART 112 DPR 230/2000	15
31/12/2015	DETENUTI MINORATI PSICHICI, EX ART. 111/5 D.P.R. 230/2000	48

31/12/2015	FF.00.	35
31/12/2015	INTERNATI ART. 220/2 C.P.	10
31/12/2015	INTERNATI ART. 212/2 C.P.	135
31/12/2015	INTERNATI CCC PROVVISORIA, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	19
31/12/2015	INTERNATI CCC, EX ART. 219 C.P.	12
31/12/2015	INTERNATI CCC, EX ART. 232 C.P.	8
31/12/2015	INTERNATI OPG PROSCIOLTI, EX ART. 222 C.P.	22
31/12/2015	INTERNATI OPG PROVVISORIO, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	21
31/12/2015	OMOSESSUALE	41
31/12/2015	PROTETTI	2.976
31/12/2015	RIPROVAZIONE SOCIALE	960
31/12/2015	SICUREZZA PASSIVA (CIRC. 500422 DEL 2/5/2001)	198
31/12/2015	TRANSESSUALE	27
31/12/2015	ZETA	132
al 31/12/2015 Totale		52.164
31/12/2016	** MANCANTE **	82
31/12/2016	41 BIS	724
31/12/2016	ALTA SICUREZZA 1	319
31/12/2016	ALTA SICUREZZA 2	76
31/12/2016	ALTA SICUREZZA 3	8.455
31/12/2016	COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	492
31/12/2016	COMUNI	39.488
31/12/2016	DET CON INFERMITA' PSICHICA SOPRAVVENUTA AL CONDANNATO, EX ART. 148	31
31/12/2016	DET IN OSS PSICHIATRICA PER PARTICOL MOTIVI, EX ART 112/2 DPR 230/2000	5
31/12/2016	DET IN OSS PSICHIATRICA, EX ART 112 DPR 230/2000	37
31/12/2016	DETENUTI MINORATI PSICHICI, EX ART. 111/5 D.P.R. 230/2000	59
31/12/2016	FF.00.	79
31/12/2016	HIV 1° LIVELLO	14
31/12/2016	INTERNATI ART. 220/2 C.P.	3
31/12/2016	INTERNATI ART. 212/2 C.P.	169
31/12/2016	INTERNATI CCC PROVVISORIA, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	6
31/12/2016	INTERNATI CCC, EX ART. 219 C.P.	4
31/12/2016	INTERNATI CCC, EX ART. 232 C.P.	3
31/12/2016	INTERNATI OPG PROSCIOLTI, EX ART. 222 C.P.	11
31/12/2016	INTERNATI OPG PROVVISORIO, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	8
31/12/2016	OMOSESSUALE	55
31/12/2016	PROTETTI	5
31/12/2016	RIPROVAZIONE SOCIALE	3.138
31/12/2016	SICUREZZA PASSIVA (CIRC. 500422 DEL 2/5/2001)	1.207
31/12/2016	TRANSESSUALE	68
31/12/2016	ZETA	115
al 31/12/2016 Totale		54.653
06/11/2017	** MANCANTE **	131
06/11/2017	41 BIS	725
06/11/2017	ALTA SICUREZZA 1	307
06/11/2017	ALTA SICUREZZA 2	89
06/11/2017	ALTA SICUREZZA 3	8.468
06/11/2017	COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	525

06/11/2017	COMUNI	42.377
06/11/2017	DET CON INFERMITA' PSICHICA SOPRAVVENUTA AL CONDANNATO, EX ART. 148	42
06/11/2017	DET IN OSS PSICHIATRICA PER PARTICOL MOTIVI, EX ART 112/2 DPR 230/2000	1
06/11/2017	DET IN OSS PSICHIATRICA, EX ART 112 DPR 230/2000	51
06/11/2017	DETENUTI MINORATI PSICHICI, EX ART. 111/5 D.P.R. 230/2000	102
06/11/2017	FF.00.	69
06/11/2017	HIV 1° LIVELLO	13
06/11/2017	INTERNATI ART. 220/2 C.P.	3

06/11/2017	INTERNATI ART. 212/2 C.P.	153
06/11/2017	INTERNATI CCC PROVVISORIA, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	8
06/11/2017	INTERNATI CCC, EX ART. 219 C.P.	3
06/11/2017	INTERNATI CCC, EX ART. 232 C.P.	1
06/11/2017	INTERNATI OPG PROSCIOLTI, EX ART. 222 C.P.	2
06/11/2017	INTERNATI OPG PROVVISORIO, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	10
06/11/2017	OMOSESSUALE	61
06/11/2017	PROTETTI ** TIPOLOGIA NON PIU' PREVISTA: AGGIORNARE **	22
06/11/2017	RIPROVAZIONE SOCIALE	3.368
06/11/2017	SICUREZZA PASSIVA (CIRC. 500422 DEL 2/5/2001)	1.282
06/11/2017	TRANSESSUALE	56
06/11/2017	ZETA	122
al 06/11/2017 Totale		57.991

Di seguito si riportano i dati riguardanti i detenuti ristretti negli istituti penitenziari italiani suddivisi per posizione giuridica, sesso e nazionalità. Questo dato rileva ai fini della possibilità di introdurre un trattamento penitenziario "individualizzato" in relazione alla persona ristretta nell'istituto penitenziario.

Serie storica semestrale degli anni: 1991 - 2017

Data di rilevazione	Posizione giuridica				Sesso		Nazionalità	
	Imputati	Condannati	Internati	Totale	Donne	% rispetto ai presenti	Stranieri	% rispetto ai presenti
30/06/1991	17.103	12.698	1.252	31.053	1.572	5,06	nd	nd
31/12/1991	19.875	14.319	1.275	35.469	1.892	5,33	5.365	15,13
30/06/1992	24.579	18.510	1.335	44.424	2.411	5,43	nd	nd
31/12/1992	25.343	20.567	1.406	47.316	2.568	5,43	7.237	15,30
30/06/1993	26.789	23.718	1.430	51.937	2.805	5,40	nd	nd
31/12/1993	25.497	23.503	1.348	50.348	2.525	5,02	7.892	15,67
30/06/1994	26.041	27.203	1.372	54.616	2.668	4,89	nd	nd
31/12/1994	23.544	26.265	1.356	51.165	2.311	4,52	8.481	16,58
30/06/1995	23.559	27.093	1.321	51.973	2.366	4,55	nd	nd
31/12/1995	19.431	26.089	1.388	46.908	1.999	4,26	8.334	17,77
30/06/1996	20.452	26.882	1.360	48.694	2.081	4,27	8.803	18,08
31/12/1996	19.375	26.962	1.372	47.709	2.099	4,40	9.373	19,65
30/06/1997	21.242	26.987	1.325	49.554	2.060	4,16	10.609	21,41
31/12/1997	20.510	26.646	1.339	48.495	1.938	4,00	10.825	22,32

30/06/1998	21.854	27.451	1.273	50.578	1.976	3,91	11.695	23,12
31/12/1998	21.952	24.551	1.308	47.811	1.832	3,83	11.973	25,04
30/06/1999	23.342	26.167	1.347	50.856	2.067	4,06	13.317	26,19
31/12/1999	23.699	26.674	1.441	51.814	2.136	4,23	14.057	27,13
30/06/2000	23.766	28.321	1.450	53.537	2.271	4,24	14.918	27,86
31/12/2000	24.295	27.414	1.456	53.165	2.326	4,36	15.582	29,31
30/06/2001	24.989	28.962	1.442	55.393	2.440	4,40	16.378	29,57
31/12/2001	23.302	30.658	1.315	55.275	2.369	4,38	16.294	29,48
30/06/2002	22.411	32.729	1.137	56.277	2.496	4,44	17.049	30,29
31/12/2002	21.682	32.854	1.134	55.670	2.469	4,44	16.788	30,16
30/06/2003	20.524	34.695	1.184	56.403	2.565	4,55	16.636	29,49
31/12/2003	20.225	32.865	1.147	54.237	2.493	4,60	17.007	31,36
30/06/2004	20.151	35.291	1.090	56.532	2.660	4,71	17.783	31,46
31/12/2004	20.036	35.033	999	56.068	2.589	4,62	17.819	31,78
30/06/2005	21.037	36.995	1.093	59.125	2.858	4,83	19.071	32,26
31/12/2005	21.662	36.676	1.185	59.523	2.804	4,71	19.836	33,32
30/06/2006	21.820	38.193	1.251	61.264	2.923	4,77	20.221	33,01
31/12/2006	22.145	15.468	1.392	39.005	1.670	4,28	13.152	33,72
30/06/2007	25.514	17.042	1.401	43.957	1.922	4,37	15.658	35,62
31/12/2007	28.188	19.029	1.476	48.693	2.175	4,47	18.252	37,48
30/06/2008	30.279	23.243	1.535	55.057	2.410	4,38	20.617	37,45
31/12/2008	29.901	26.587	1.639	58.127	2.526	4,35	21.562	37,09
30/06/2009	31.281	30.549	1.800	63.630	2.779	4,37	23.609	37,10
31/12/2009	29.809	33.145	1.837	64.791	2.751	4,12	24.067	37,15
30/06/2010	29.691	36.781	1.786	68.258	3.003	4,40	24.966	36,58

31/12/2010	28.782	37.432	1.747	67.961	2.930	4,31	24.954	36,72
30/06/2011	28.363	37.376	1.655	67.394	2.913	4,32	24.232	35,96
31/12/2011	27.325	38.023	1.549	66.897	2.808	4,20	24.174	36,14
30/06/2012	26.424	38.771	1.333	66.528	2.820	4,24	23.865	35,87
31/12/2012	25.777	38.656	1.268	65.701	2.804	4,27	23.492	35,76
30/06/2013	24.547	40.301	1.180	66.028	2.917	4,42	23.233	35,19
31/12/2013	22.877	38.471	1.188	62.536	2.694	4,31	21.854	34,95
30/06/2014	20.040	36.926	1.126	58.092	2.551	4,39	19.401	33,40
31/12/2014	18.518	34.033	1.072	53.623	2.304	4,30	17.462	32,56
30/06/2015	17.883	34.276	595	52.754	2.210	4,19	17.207	32,62
31/12/2015	17.828	33.896	440	52.164	2.107	4,04	17.340	33,24
30/06/2016	18.513	35.234	325	54.072	2.264	4,19	18.166	33,60
31/12/2016	18.958	35.400	295	54.653	2.285	4,18	18.621	34,07
30/06/2017	19.690	36.946	283	56.919	2.403	4,22	19.432	34,14

Quanto all'impiego di detenuti in attività lavorative, i dati che si riportano danno conto dell'attuale situazione.

Detenuti lavoratori
Serie storica semestrale degli anni: 1991 - 2017

Data Rilevazione	Detenuti Presenti	Lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria	% Lavoranti alle dipendenze sul totale dei lavoratori	Lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria	% Lavoranti non alle dipendenze sul totale lavoratori	Totale lavoratori	% Lavoranti sui detenuti presenti
30/06/1991	31.053	9.594	89,66	1.106	10,34	10.700	34,46
31/12/1991	35.469	9.615	88,19	1.287	11,81	10.902	30,74
30/06/1992	44.424	10.698	91,21	1.031	8,79	11.729	26,40
31/12/1992	47.316	9.766	88,68	1.247	11,32	11.013	23,28
30/06/1993	51.937	9.861	88,34	1.301	11,66	11.162	21,49
31/12/1993	50.348	9.398	87,35	1.361	12,65	10.759	21,37
30/06/1994	54.616	9.995	86,98	1.496	13,02	11.491	21,04
31/12/1994	51.165	10.061	87,59	1.426	12,41	11.487	22,45
30/06/1995	51.973	9.979	83,83	1.925	16,17	11.904	22,90
31/12/1995	46.908	10.351	86,59	1.603	13,41	11.954	25,48
30/06/1996	48.694	9.989	85,11	1.747	14,89	11.736	24,10
31/12/1996	47.709	10.222	85,41	1.746	14,59	11.968	25,09
30/06/1997	49.554	10.156	84,45	1.870	15,55	12.026	24,27
31/12/1997	48.495	10.033	85,68	1.677	14,32	11.710	24,15
30/06/1998	50.578	10.691	86,55	1.661	13,45	12.352	24,42
31/12/1998	47.811	10.356	87,47	1.483	12,53	11.839	24,76
30/06/1999	50.856	10.253	85,66	1.717	14,34	11.970	23,54
31/12/1999	51.814	10.421	87,55	1.482	12,45	11.903	22,97
30/06/2000	53.537	10.978	87,19	1.613	12,81	12.591	23,52
31/12/2000	53.165	11.121	86,85	1.684	13,15	12.805	24,09
30/06/2001	55.393	11.784	85,30	2.031	14,70	13.815	24,94

31/12/2001	55.275	11.784	85.25	2.039	14.75	13.823	25.01
30/06/2002	56.277	12.110	84.36	2.245	15.64	14.355	25.51
31/12/2002	55.670	11.213	83.22	2.261	16.78	13.474	24.20
30/06/2003	56.403	11.198	82.16	2.432	17.84	13.630	24.17
31/12/2003	54.237	11.463	83.23	2.310	16.77	13.773	25.39
30/06/2004	56.532	11.951	84.08	2.263	15.92	14.214	25.14
31/12/2004	56.068	12.152	82.75	2.534	17.25	14.686	26.19
30/06/2005	59.125	11.824	81.01	2.771	18.99	14.595	24.68
31/12/2005	59.523	12.723	81.68	2.853	18.32	15.576	26.17
30/06/2006	61.264	12.591	81.23	2.910	18.77	15.501	25.30
30/06/2012	39.005	10.483	87.21	1.538	12.79	12.021	30.82
30/06/2007	43.957	11.005	87.29	1.603	12.71	12.608	28.68
31/12/2007	48.693	11.717	87.93	1.609	12.07	13.326	27.37
30/06/2008	55.057	11.633	86.73	1.780	13.27	13.413	24.36
31/12/2008	58.127	12.165	86.95	1.825	13.05	13.990	24.07
30/06/2009	63.630	11.610	86.59	1.798	13.41	13.408	21.07
31/12/2009	64.791	12.376	86.72	1.895	13.28	14.271	22.03
30/06/2010	68.258	12.058	85.42	2.058	14.58	14.116	20.68
31/12/2010	67.961	12.110	85.44	2.064	14.56	14.174	20.86
30/06/2011	67.394	11.508	83.60	2.257	16.40	13.765	20.42
31/12/2011	66.897	11.700	83.80	2.261	16.20	13.961	20.87

B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

L'obiettivo a breve termine del presente intervento normativo risulta essere quello di esercitare la delega normativa, recependo le indicazioni contenute nella stessa, al fine di innovare l'ordinamento penitenziario anche accogliendo i più consolidati orientamenti giurisprudenziali, pure di stampo europeo.

L'intervento normativo consentirà, nel medio e lungo periodo, di razionalizzare le attività degli uffici preposti alla gestione del settore penitenziario, nell'ottica del recupero di efficienza del sistema, della riduzione dei tempi procedurali, nonché del conseguenziale risparmio di spesa.

Si potrà, altresì, realizzare l'obiettivo di deflazionare e ridurre il sovraffollamento carcerario, sia attraverso l'eliminazione di preclusioni e automatismi, per quanto concerne l'accesso alle misure alternative al carcere, sia arginando il fenomeno della recidiva, mediante misure volte a potenziare il trattamento del detenuto e il suo reinserimento sociale.

Ad oggi, infatti, il numero di condannati che fanno rientro negli istituti penitenziari nonostante una pregressa esperienza carceraria risulta elevato, come dimostrano i dati forniti dall'ufficio statistico del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria di seguito riportati.

Numero di carcerazioni precedenti	Detenuti presenti al 30/06/17			% su totale presenti		Numero di Carcerazioni precedenti con condanna definitiva	Condannati presenti al 30/06/17			% su totale condannati	
	italiani	stranieri (*)	Totale	italiani	stranieri		italiani	stranieri (*)	Totale	italiani	stranieri
nessuna	10.706	10.991	21.697	28,6	56,6	Nessuna	13.120	8.747	21.867	51,3	76,8
fino a 4	18634	7646	26.280	49,7	39,3	fino a 4	10999	2545	13.544	43,0	22,4
da 5 a 9	6320	717	7.037	16,9	3,7	da 5 a 9	1330	90	1.420	5,2	0,8
10 e oltre	1827	78	1.905	4,9	0,4	10 e oltre	112	3	115	0,4	0,0
<i>totale detenuti con precedenti</i>	<i>26781</i>	<i>8441</i>	<i>35222</i>	<i>71,4</i>	<i>43,4</i>	<i>totale detenuti con precedenti</i>	<i>12441</i>	<i>2638</i>	<i>15079</i>	<i>48,7</i>	<i>23,2</i>

Totale detenuti 37.487 19.432 56.919 100,0 100,0

Totale detenuti 25.561 11.385 36.946 100,0 100,0

Fonte: DAP - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del S. I. A. - Sezione Statistica

(*) per gli stranieri il numero di carcerazioni precedenti potrebbe essere sottostimato a causa delle maggiori difficoltà nell'identificazione di questi soggetti rispetto agli italiani.
Inoltre trattandosi per lo più di extracomunitari senza permesso di soggiorno è probabile che dopo la scarcerazione vengano espulsi o che si trasferiscano in un altro Paese.

Soggetti scarcerati nel 2006 e rientrati successivamente in carcere (con una nuova matricola) - Aggiornamento al mese di dicembre 2016

Cittadinanza	soggetti scarcerati nel 2006 (*)			di cui condannati definitivi		
	totale	di cui rientrati con una nuova matricola	% rientrati con una nuova matricola	totale	di cui rientrati con una nuova matricola (**)	% rientrati con una nuova matricola
italiani	60.985	29.060	48%	31.831	11.855	37%
stranieri (***)	47.272	10.541	22%	15.586	2.839	18%
totale	108.257	39.601	37%	47.417	14.694	31%

Fonte: Ministero della Giustizia - DAP - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sezione Statistica

(*) non comprende gli usciti in misura alternativa oppure agli arresti domiciliari. Il provvedimento di indulto concesso nel 2006 ha provocato un aumento nel numero degli usciti.

(**) comprende i soggetti rientrati con almeno una condanna definitiva

(***) il numero di rientrati stranieri potrebbe essere sottostimato a causa delle difficoltà nell'identificazione di questi soggetti rispetto agli italiani

Nota: i dati si riferiscono ai soggetti e non ai flussi. Pertanto un soggetto uscito/rientrato più volte viene conteggiato una sola volta. Non vengono considerati i rientrati da misura alternativa/arresti domiciliari.

Alla luce delle sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee si mira a ridurre il ricorso al carcere mediante soluzioni che, lungi dall'indebolire la tutela della collettività, potranno consentire una maggiore effettività complessiva della pena.

Si tiene conto in tal modo anche del contenuto della sentenza Torreggiani che ha evidenziato come, un carico penitenziario che dia luogo a trattamenti inumani e degradanti, esponga comunque lo Stato a pretese di carattere risarcitorio.

C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.

Gli indicatori che consentiranno la verifica del grado di raggiungimento dei sopra descritti obiettivi sono rappresentati dai dati relativi alla riduzione dei tempi di definizione delle procedure di sorveglianza, all'incremento del numero di coloro che accederanno alle misure alternative al carcere, all'aumento di detenuti impegnati in attività di volontariato, cui dovrebbe verosimilmente corrispondere una diminuzione del numero di coloro che, avendo già vissuto l'esperienza del carcere, vi faranno ciononostante rientro.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Risultano destinatari delle presenti disposizioni, tra i soggetti pubblici, la magistratura requirente e di sorveglianza, nonché gli istituti penitenziari, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e gli Uffici dell'esecuzione penale.

Tra i soggetti privati, sono interessati i soggetti condannati (persone affette da infermità psichica, donne, stranieri, soggetti vulnerabili, soggetti affetti da dipendenze, soggetti a rischio di atti di autolesionismo o suicidio, sex offenders) e gli avvocati penalisti.

Un ulteriore ambito di soggetti potenzialmente destinatari del provvedimento riguarda le imprese private e quelle del cd. terzo settore. L'ampliamento infatti dell'accesso alle misure alternative correlato ad opportunità lavorative e allo svolgimento di attività di volontariato impegna ulteriormente le imprese già destinatarie della disciplina vigente recata dalle norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti oltre che gli enti di volontariato.

In relazione alla popolazione detenuta uno degli obiettivi della riforma attiene sicuramente alla possibilità di diminuire tale dato consentendo in maniera quanto più prossima alla esecutività della sentenza l'accesso a misura alternativa senza transitare per il carcere, in questo senso il dato relativo ai soggetti che accedono alle misure alternative dalla libertà è ragionevolmente destinato ad aumentare e analogamente le norme che abbreviano dove necessario il periodo di osservazione in carcere potranno consentire un effetto di anticipazione dell'accesso alle medesime misure

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Il decreto delegato recepisce i lavori svolti dalle Commissioni ministeriali di studio istituite con decreto del Ministro della giustizia del 19 luglio 2017, coordinate dal Prof. Glauco Giostra e composte da professori universitari, magistrati e avvocati. Tutte le opinioni e le osservazioni emerse nel corso delle sedute delle Commissioni sono confluite nelle relazioni finali.

La Commissione si è avvalsa dei contributi e delle elaborazioni maturate nell'ambito della più ampia iniziativa nota come Stati generali dell'esecuzione penale, che ha mobilitato e coinvolto in funzione della riforma più esperti, dotati non solo di specifiche competenze giuridiche (avvocati, magistrati, professori universitari), ma anche di esperienze educative e di recupero maturate nell'ambito dell'istituzione carceraria, oltre che di conoscenze sociologiche e psicologiche, secondo

un approccio multidisciplinare. Gli elaborati finali degli Stati generali, organizzati in più tavoli di lavoro, e gli allegati contenenti le informazioni più ampie sulla pena, le sue funzioni, l'istituzione carceraria, le misure alternative sono liberamente consultabili e scaricabili sul sito istituzionale www.giustizia.it.

I circa duecento esperti componenti i 18 Tavoli tematici che hanno operato nell'ambito degli Stati generali dell'esecuzione penale sono stati scelti fra gli esponenti della società civile e selezionati in virtù della loro esperienza e professionalità nei diversi settori oggetto dei tavoli medesimi. In particolare, si è trattato di operatori penitenziari, magistrati, avvocati, docenti, rappresentanti della cultura, dello sport, dello spettacolo e dell'associazionismo civile. Nel corso dei lavori sono state previste visite negli istituti penitenziari, incontri con operatori e detenuti, audizioni di gruppi di esperti e altre iniziative di confronto.

Gli esiti dell'iniziativa più rilevanti ai fini dell'AIR riguardano l'attenzione per la vita detentiva, la responsabilizzazione del detenuto, il rispetto della dignità del soggetto ristretto, la considerazione della minorità sociale e la tutela delle persone vulnerabili, il riconoscimento del diritto al lavoro e alla formazione, la salvaguardia della salute e di quanti risultino affetti da disagio psichico, il superamento degli ostacoli normativi alla individualizzazione del percorso e del trattamento rieducativo, l'organizzazione e amministrazione dell'esecuzione penale, la progressiva residualità della pena.

Con riguardo alle misure alternative è emersa nel corso della consultazione pubblica in esame l'esigenza di correggere l'impostazione secondo la quale le misure alternative vanno viste e, quindi, disciplinate, solo *“come una risorsa per alleviare le situazioni di sovraffollamento carcerario. In realtà, con il conforto di sempre più frequenti dati statistici, bisogna attribuire alla categoria in esame il merito di porre in essere un'azione mirata allo scopo di ridurre la perpetrazione di ulteriori reati”*.

Da qui gli obiettivi prioritari evidenziati all'esito del lavoro di ricognizione confluito poi nello schema di decreto in esame e, in particolare: circa *“la possibilità di un sistema di sanzioni di comunità correlate alle esigenze del territorio, che sia espressione di un'effettiva e tempestiva presa in carico congiunta dei servizi ed enti territoriali con il coinvolgimento di organismi privati, imprese e volontariato”*. Sempre sulla scia dei lavori in esame si sono stabiliti quei contenuti normativi idonei a fare delle misure alternative percorsi effettivi di crescita della persona e di risocializzazione, da qui infatti l'insieme di norme che hanno riscritto le stesse modalità di attuazione delle misure e il loro contenuto.

Nel corso dell'istruttoria non si è ritenuto opportuno consultare soggetti esterni all'amministrazione pubblica, stante la natura prettamente tecnica dell'intervento; in proposito, si osserva, infatti, che la variegata composizione delle Commissioni ministeriali ha sostanzialmente garantito l'apporto qualificato di esponenti delle categorie professionali maggiormente coinvolte. Inoltre, la compiuta descrizione del perimetro dell'intervento, ad opera della legge delega, ha ridotto entro ambiti squisitamente tecnico-giuridici ogni conseguente riflessione in ordine alla collocazione sistematica degli istituti e alla disciplina dei relativi presupposti.

Si osserva, comunque, che l'adozione dei testi dei decreti legislativi presuppone sempre un confronto tra tutte le amministrazioni interessate, ciascuna delle quali è portatrice delle istanze proprie del settore di competenza.

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO (“OPZIONE ZERO”)

L'opzione di non intervento è stata valutata, ma disattesa in quanto l'intervento regolatorio è necessario per dare attuazione alla delega normativa contenuta nella legge n. 103 del 2017.

A tale preliminare considerazione, si aggiunga che l'opzione di non intervento non avrebbe consentito di rivisitare il sistema penitenziario per superare le criticità evidenziate alla Sezione 1.

SEZIONE 4 - OPZIONI ALTERNATIVE ALL'INTERVENTO REGOLATORIO

Nel merito sono state valutate opzioni alternative, ma si è preferita la presente in quanto frutto dei lavori specialistici di cui alla Sezione 2. In particolare, a fronte della ben delimitata perimetrazione della delega, si è perseguito l'obiettivo di attribuire il massimo ambito applicativo ai principi e criteri in essa contenuti.

La questione più controversa ha riguardato la riforma dell'articolo 4-bis ord.pen, in tema di divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti. Di seguito si riporta un passo della relazione conclusiva della Commissione ministeriale, che dà conto del dibattito svolto sul punto:

"La proposta relativa all'art. 4-bis ord. penit. tiene conto della non agevole decifrazione dell'entità e del perimetro di intervento consentito dalla delega; circostanza che ha imposto la formulazione di due diverse soluzioni.

Il percorso tratteggiato dalla delega nel criterio sub e) si snoda lungo due differenti direttive: la prima più incisiva; la seconda di portata assai più ridotta. L'una volta alla "eliminazione" degli automatismi e delle preclusioni "impeditive" o "ritardanti" l'avvio di un percorso trattamentale individualizzante in ragione del titolo di reato e delle caratteristiche personali del condannato; l'altra tesa alla mera "revisione" delle stesse per gli ergastolani. Su di esse incombe - con una dimensione operativa espressa in termini non sufficientemente chiari e, pertanto, dagli incerti confini - la "clausola di salvezza" tesa a escludere dall'ambito dell'intervento di "epurazione" o di "revisione" del legislatore delegato "i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque (per) le condanne per i delitti di mafia e terrorismo".

Due le questioni preliminari che la Commissione è stata chiamata ad affrontare.

L'una è stata risolta ricorrendo a un'interpretazione della delega guidata dalla ragionevolezza.

L'altra - irrisolvibile per via interpretativa in quanto saldata alla plausibilità di una duplice lettura del criterio sub e) - ha imposto la proposizione di due soluzioni alternative; entrambe rispondenti all'esigenza di dare piena attuazione alla delega; ciascuna assecondate, attraverso due differenti ricostruzioni del primo comma dell'art. 4-bis ord. penit., le due diverse letture che è possibile dare del suddetto criterio direttivo.

La prima questione atteneva alla decifrazione della "portata" operativa della clausola di esclusione: da agganciare all'intero intervento novellistico (sia a quello volto alla "eliminazione", sia a quello teso alla "revisione"), ovvero alla sola "dimensione" dei condannati alla pena dell'ergastolo.

Due, astrattamente, le soluzioni prospettabili:

- 1. se la clausola di salvezza fosse da ricondurre a entrambi i profili dell'intervento riformatore, l'eliminazione dovrebbe coinvolgere "tutti" gli automatismi e le preclusioni - sia quelli fondati sul titolo del reato, sia quelli saldati alle caratteristiche soggettive del condannato - con il solo "mantenimento" degli sbarramenti e dei ritardi causati dall'essere stati condannati per "casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per i delitti di mafia e terrorismo". Quando il tema degli automatismi e delle preclusioni investe la dimensione soggettiva dell'ergastolano, alla "eliminazione" occorre sostituire un'opera di mera "revisione" di tali limiti che restano, comunque, giustificabili nella prospettiva del legislatore delegante. Essi, però, devono restare immuni da qualsiasi intervento, anche di sola "revisione", quando si tratti di ergastolani per "casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per i delitti di mafia e terrorismo";*

2. se si volesse saldare la clausola al solo tema della "revisione" in materia di condanna alla pena dell'ergastolo, si perverrebbe al risultato - invero, paradossale - di azzerare gli automatismi e le preclusioni "anche" nei confronti dei condannati per "casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per i delitti di mafia e terrorismo", mantenendoli imm modificati solo per gli ergastolani con riferimento a tali "casi" e tipologie di fattispecie; soluzione che non si è creduto il delegante volesse perseguire.

Appare evidente l'irragionevolezza dell'opzione interpretativa sub 2). Ciò ha indotto a ritenere operante la clausola di "esclusione" tanto in chiave di "eliminazione", quanto di mera "revisione" delle preclusioni e degli automatismi.

Più complessa - e non risolvibile attraverso il ricorso alla sola ragionevolezza - è la questione relativa al dimensionamento del perimetro entro il quale l'opera di erosione delle preclusioni e degli automatismi non può incidere.

Sono anche qui possibili due differenti letture dei limiti posti dal delegante: esse conseguono al significato da attribuire alla congiunzione "comunque" che lega le proposizioni "casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati" e "delitti di mafia e terrorismo". Se, cioè, la congiunzione abbia valenza "integrativa" (si da predisporre un cumulo fra i "casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati" e i "delitti di mafia e terrorismo") ovvero "specificativa" (così che i "delitti di mafia e terrorismo" costituiscono il nucleo essenziale e inderogabile dei "casi di eccezionale gravità e pericolosità" per i quali le preclusioni e gli automatismi devono persistere).

A differenza di quanto osservato in ordine alla prima questione, però, entrambe le letture sono dotate di ragionevolezza, sì da indurre alla prospettazione di due ipotesi alternative: la prima (proposta sub a) accede a una lettura che ingloba ed esaurisce nei reati di mafia e terrorismo i "casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati"; la seconda (proposta sub b) estende il catalogo oltre i reati di mafia e terrorismo includendo - quali espressioni degli altri "casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati" - anche le altre fattispecie già inserite nel primo comma, limitando gli spazi applicativi delle preclusioni, però, alle sole ipotesi associative e ai soggetti che rivestano un ruolo apicale in seno al sodalizio.

Entrambe le soluzioni prospettate muovono da una ferma considerazione: la Commissione non può in alcun modo cimentarsi nell'individuazione di "casi" o "delitti" da includere nell'elenco delle ipotesi di ostacolo all'accesso dei benefici e delle misure alternative, integrando, sostituendo o eliminando discrezionalmente quelli già "individuati" dall'art. 4-bis ord. penit. Diversamente operando ci si sarebbe mossi nell'ambito di scelte di politica criminale che non competono certo alla Commissione".

Ulteriori opzioni alternative sono state prese in esame con riguardo ad altri criteri direttivi di delega. Il riferimento è al criterio di cui al comma 85, lettera a), dell'articolo 1 della legge di delega n. 103 del 2017, relativo alla semplificazione delle procedure, con particolare riguardo alla previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni della magistratura di sorveglianza. In seno alla Commissione ministeriale presieduta dal prof. G. Giostra sono state elaborate due diverse soluzioni per attuare l'obiettivo della semplificazione procedimentale senza rinunciare alle garanzie della procedura giurisdizionalizzata nel settore della concessione delle misure alternative. Una proposta ha optato per l'adozione della procedura di cui all'articolo 667, comma 4, c.p.p. per le richieste di misure alternative dei condannati non detenuti, secondo quanto previsto dall'articolo 656, comma 5, c.p.p., con una pena da scontare (anche residua) non superiore a diciotto mesi.

A sostegno di questa soluzione si è ritenuto che essa non sacrifica, nemmeno in misura minima, l'apporto degli esperti che compongono il tribunale di sorveglianza e che, nel perimetro delineato, può avvalersi di un'istruttoria rapida e assai poco impegnativa. Si è però prevista l'incompatibilità

dei giudici che decidono in prima battuta *de plano* con la composizione del collegio chiamato a deliberare sull'eventuale opposizione.

Quest'ultimo aspetto, che avrebbe comportato diseconomie organizzative, dando luogo a un'ulteriore ragione di incompatibilità a giudicare all'interno di uffici che non sono dotati di organici di magistrati particolarmente significativi sotto il profilo numerico, ha fatto optare per la diversa soluzione, infine, recepita nello schema di decreto.

Ancora, diverse opzioni sono state valutate circa l'individuazione dell'autorità competente a decidere sul trasferimento dei detenuti e degli internati in ospedali civili o in altri luoghi di cura. Si è preferito mantenere in capo all'autorità giudiziaria la competenza per tutti gli imputati e si è scartata l'altra opzione che affidava, dopo la sentenza di condanna di primo grado, l'intera competenza (imputati condannati e condannati in via definitiva) in capo alla magistratura di sorveglianza. Si è ritenuto, infatti, preferibile conservare in capo al giudice che procede l'attribuzione di valutare la necessità di un trasferimento extracarcerario, dal momento che, in corso di processo, la magistratura di sorveglianza non dispone, almeno non sempre, di tutti gli elementi informativi per una corretta e giusta decisione.

Ulteriore opzione alternativa si è posta in relazione alla composizione del consiglio di disciplina, considerato che la delega ha previsto «l'esclusione del sanitario dal consiglio di disciplina istituito presso l'istituto penitenziario» (articolo 1, comma 85, lettera m). Si era posto il dubbio se fosse opportuno optare per l'investitura di un soggetto operante all'interno o, viceversa, all'esterno dell'istituto penitenziario. Muovendo dalle premesse che una delle numerose inadeguatezze del procedimento disciplinare è quella rappresentata dalla oggettiva mancanza di imparzialità dell'organismo che giudica sulla responsabilità dell'incolpato, si è ritenuto di optare per la seconda soluzione, che tra l'altro risulta in sintonia con l'orientamento, largamente condiviso, volto a contrastare il più possibile la tendenziale separatezza del carcere dalla società esterna. Questa tesi è risultata maggioritaria rispetto a una diversa opinione che proponeva, in sostituzione del sanitario, l'inserimento di un secondo educatore nel consiglio di disciplina. Nel riformulato secondo comma dell'articolo 40 l. n. 354 del 1975 si è stabilito, pertanto, che come terzo componente dell'organismo disciplinare, figuri un professionista esperto.

Per quanto concerne la proposta delle modifiche contenute nel comma 3.1 (e nel comma 3.1.1) dell'articolo 678 c.p.p., si è posta, in via preliminare, l'esigenza di optare fra due possibili soluzioni alternative. Più precisamente, si è trattato di scegliere per un'eventuale ripartizione delle garanzie previste dal legislatore delegante nell'ultima parte dell'articolo 1, comma 85, lettera c), tra l'articolo 666 e l'articolo 678 o, viceversa, per una concentrazione della loro traduzione normativa nel corpo dell'articolo 678 c.p.p. Se ci si fosse uniformati al criterio della ripartizione, la soluzione ipotizzata sarebbe stata quella di inserire nell'articolo 666 – con una efficacia, pertanto, “ambivalente” – la regola della pubblicità, disciplinando in sede di articolo 678 il diritto dell'interessato di partecipare all'udienza. La proposta qui formulata propende, invece, per la concentrazione, delle due innovazioni nell'articolo 678 c.p.p., principalmente per evitare il rischio di un eccesso di delega, tutt'altro che immaginario se è vero che nella succitata lettera c) si stabilisce che sia «il procedimento di sorveglianza», o, meglio, la sua nuova regolamentazione, a garantire il diritto alla presenza dell'interessato e la pubblicità dell'udienza. Ad ulteriore conforto della scelta effettuata, si potrebbe osservare che, nel tessuto della legge delega, le garanzie di cui ci si sta occupando risultano strettamente collegate tra loro, così da indurre a ritenere poco coerente con tale impostazione la scelta di disciplinare il requisito della pubblicità intervenendo in sede di articolo 666 e di regolamentare il diritto alla presenza dell'interessato perfezionando il testo dell'articolo 678 c.p.p.

In materia di riforma dell'assistenza sanitaria in ambito penitenziario ci si è posti la questione dell'autorità competente ad autorizzare le cure e gli accertamenti sanitari che non possono essere garantiti dal servizio sanitario all'interno degli istituti. La Commissione ha ritenuto che, per i condannati e gli internati, non sarebbe adeguato a soddisfare le specifiche esigenze sanitarie di questi ultimi la rimessione della competenza al magistrato che procede in quanto *"sussistono difficoltà di ordine pratico considerato che tale giudice non è una figura di magistrato di prossimità che presiede quotidianamente l'ufficio e non è solito interloquire con l'area della Sanità penitenziaria, senza contare che in molti casi può trovarsi anche geograficamente in località assai distante dall'istituto penitenziario"*.

Si è optato, pertanto, per il magistrato di sorveglianza, *"quale giudice di prossimità"*.

Si è detto del dibattito intorno al tema delle preclusioni, essenziale con riguardo all'accesso delle misure alternative. Nella medesima prospettiva di ragionevolezza è stata valutata e disattesa l'opzione di conservare la vigenza di un istituto - l'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi - introdotto in chiara funzione emergenziale nel 2010. La scelta per l'abrogazione è stata sostenuta dalla maggioranza della commissione che ha contribuito all'elaborazione del testo proprio in ragione del fatto che si tratta di istituto, introdotto a chiaro scopo deflattivo, privo tuttavia di ogni prospettiva di valorizzazione della tensione rieducativa, che ispira le misure alternative cui è quindi sostanzialmente estraneo.

La commissione è stata, inoltre, impegnata anche sui limiti per l'accesso alla liberazione condizionale per gli ergastolani, prevedendo, in alternativa all'espiazione di almeno 26 anni di pena, la positiva sperimentazione per almeno cinque anni consecutivi del regime della semilibertà. Si è recepito un esito non scontato del tavolo XII degli Stati Generali dell'esecuzione penale, unitamente alla correlata previsione dell'articolo 50, comma 4, in materia di semilibertà, accentuando il favore per la gradualità del trattamento e consentendo così anche una moderata anticipazione dell'accesso all'istituto. Istituto di cui si è dibattuta la conservazione all'interno del codice penale, prevalendo invece la linea che ha condotto al suo inserimento nella legge di ordinamento penitenziario ponendo l'accento sugli effetti che l'accomunano alle altre misure alternative.

Altra questione sicuramente dibattuta attiene alla previsione di circuiti detentivi strutturalmente e realmente differenziati per l'esecuzione delle misure alternative attraverso la creazione di realtà di accoglienza. La proposta, già maturata nei lavori del Tavolo XIV degli Stati generali, non ha trovato accoglimento. Sicuramente tuttavia l'introduzione di un nuovo comma 3-bis all'articolo 47 dell'O.P. (affidamento in prova) intende superare la questione pratica, capace di creare irragionevoli disparità di trattamento, legata all'impossibilità di accesso alla misura da parte del condannato che non disponga di una propria abitazione o di altro luogo di privata dimora, stabilendo l'accesso a luoghi pubblici di cura, assistenza o accoglienza ovvero di *dimora sociale* appositamente destinati all'esecuzione extracarceraria della pena detentiva, nella disponibilità di enti pubblici o enti convenzionati. Analoga disposizione, destinata a favorire l'accesso alla detenzione domiciliare, è stata inserita nel nuovo comma 5-bis dell'articolo 7-ter, mentre nell'articolo 72 è stata aggiunta la previsione, anch'essa ispirata alla medesima finalità, che gli UEPE si adoperino per favorire il reperimento di alloggi per le persone ammesse alla semilibertà, in modo da facilitare il loro accesso alla detenzione domiciliare e all'affidamento in prova. Si tratta di un ambito di intervento praticabile sulla base della messa a disposizione di luoghi di esecuzione da parte di enti pubblici (si pensi ai comuni destinatari di beni confiscati e prioritariamente utilizzabili a scopi sociali secondo l'articolo 48 del decreto legislativo n.159 del 2011) o privati, che svolgano attività nel c.d. terzo settore, e già sperimentate sulla base di protocolli con gli uffici di esecuzione e i tribunali di sorveglianza, che l'espressa previsione normativa intende consentire e incrementare.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI

A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione.

L'intervento oggetto della proposta non presenta svantaggi, poiché risponde all'esigenza di deflazionare, razionalizzare e alleggerire il sistema penitenziario.

Gli effetti non potranno che essere positivi, non solo per l'organizzazione e le attività degli uffici giudiziari e dell'amministrazione, ma, altresì, per garantire una più efficace gestione del settore penitenziario.

Nel medio e lungo termine il provvedimento normativo consentirà una riduzione del sovraffollamento carcerario, allineando, altresì, il nostro sistema alle prescrizioni della sentenza Torreggiani v. Italia della Corte europea dei diritti dell'uomo e alla politica dell'Unione europea, nonché una contrazione dei tempi delle procedure in materia di sorveglianza e un recupero di efficienza nel trattamento penitenziario e una riduzione delle spese per il suo funzionamento. Si consideri poi che un significativo effetto di vantaggio in termini di riduzione del sovraffollamento carcerario si avrà con l'attuazione della delega, rimesso ad un prossimo decreto legislativo, relativo proprio all'accesso alle misure alternative alla detenzione carceraria.

Quanto, poi, all'eliminazione delle preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari, una quantificazione, anche soltanto in termini di ordini di grandezza, non è possibile, proprio per la struttura dell'intervento normativo. Il venir meno della preclusione di legge ha come unico effetto quello di rimettere alla discrezionalità valutativa del giudice di sorveglianza la concessione o meno di un beneficio, con apprezzamento in concreto dei singoli casi. Non risulta essere, pertanto, possibile la formulazione di una prognosi circa l'aumento del numero dei soggetti ammessi ai benefici e a quali benefici.

In particolare, l'intervento normativo consentirà un rafforzamento della tutela dei diritti dei soggetti detenuti: diritto alla salute, diritto al lavoro, diritto al reinserimento sociale tramite una previa formazione professionale, diritto all'istruzione, diritto alla sfera religiosa, diritto alla salvaguardia della dignità personale.

Tali obiettivi potranno essere effettivamente realizzati grazie alla: a) concreta attuazione del principio della territorialità della pena, con attenzione sia ai legami affettivi sia ai percorsi di risocializzazione già intrapresi presso specifici istituti (con riguardo a quest'ultimo punto sono da evidenziare i problemi connessi ai continui trasferimenti cui i detenuti sono spesso sottoposti); b) aggiornamento della disciplina dei permessi, al fine di non limitarne la concessione ai soli "*eventi familiari di particolare gravità*", ma comprendervi anche gli eventi che non siano necessariamente "*gravi*" nell'accezione negativa del termine; c) proiezione normativa, in termini di diritti, dei bisogni legati alla personalità di ciascun soggetto ristretto (da incoraggiare nelle attitudini e valorizzare nelle competenze); d) incremento dei colloqui e della corrispondenza con i familiari; e) standardizzazione delle "*buone pratiche*" già consolidate in alcuni istituti, nella prospettiva di porre fine a una gestione eccessivamente eterogenea e farraginoso dell'esecuzione penale che, ostar, peraltro all'uniforme garanzia dei diritti; g) maggiore considerazione delle specifiche esigenze di tutela della salute dei detenuti, anche modernizzandone il relativo servizio; h) introduzione di norme più cogenti quanto al diritto all'istruzione, che rendano possibile ed effettiva la frequenza da parte di tutti i detenuti dei corsi di istruzione di primo e secondo grado e dei corsi di formazione e qualificazione professionale; i) revisione della disciplina concernente l'assistenza spirituale e l'accesso al carcere dei ministri di culto, prestando attenzione maggiore ai bisogni dei soggetti ristretti; l) adeguamento delle strutture architettoniche degli istituti di pena alle esigenze del

modello detentivo comunemente indicato come di "*vigilanza dinamica*"; m) effettiva attenzione ai bisogni di particolari categorie di soggetti definite "*vulnerabili*"; n) rimozione di automatismi e preclusioni che attualmente ostano all'applicazione di misure non detentive nei confronti di autori di determinati reati (tali misure non devono essere intese come modo di afflizione attenuato ma come modo migliore per un graduale reinserimento sociale); o) superamento della eccessivamente rigida distinzione tra compiti di sicurezza e di trattamento che caratterizza l'attuale configurazione delle professionalità che intervengono nella fase dell'esecuzione della pena; p) promozione da parte delle istituzioni di un percorso di autodeterminazione e responsabilizzazione del soggetto destinatario della sanzione che consenta al singolo di "*riappropriarsi della propria vita*" e di ricostruire quel legame sociale che si presume essere stato interrotto con la commissione del reato. Di tutto ciò ne beneficerà la collettività grazie alla riduzione della recidiva attraverso lo spostamento del baricentro della risposta sanzionatoria penale, oggi sostanzialmente incentrata sulla pena detentiva, verso l'esecuzione nel territorio, proprio a fini di reinserimento sociale. La quantificazione degli effetti è opera impossibile perché il sistema giustizia reagirà alle indicate innovazioni in modo non rilevabile attraverso un giudizio prognostico. Quel che è certo è che si avrà comunque un complessivo vantaggio nel medio e lungo periodo.

Con riguardo all'intervento sulle misure alternative il principale e più significativo effetto di vantaggio del presente intervento è collegato alla riduzione del sovraffollamento carcerario.

Se lo schema di decreto in esame contempla norme di revisione del regime delle misure alternative alla detenzione carceraria, esso è strettamente connesso alle ulteriori coeve riforme relative, da un lato, alla revisione delle procedure, rese più snelle e rapide, dall'altro, all'eliminazione delle preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari. Per quanto, allo stato, non sia possibile azzardare prognosi, va comunque evidenziato che alla data del 31 ottobre 2017 risultano in esecuzione 13.291 affidamenti in prova e 10.373 detenzioni domiciliari. Lo schema di decreto consente l'accesso all'affidamento in prova nel più ampio limite di quattro anni, rispetto ai tre stabiliti dalla normativa in vigore, con conseguente allargamento della platea dei soggetti cui potrebbe essere riconosciuto il beneficio.

Analogamente le disposizioni in punto di detenzione domiciliare dovrebbero consentire il medesimo effetto, tanto più che l'intento riformatore è quello di determinare la decisione del tribunale di sorveglianza al momento in cui il condannato si trova in stato di libertà. In questo senso vanno infatti lette le disposizioni che limitano la necessaria osservazione in carcere ai fini dell'ottenimento della misura ai soli delitti più gravi.

In relazione alla popolazione detenuta uno degli obiettivi della riforma attiene sicuramente alla possibilità di diminuire tale dato consentendo in tempi quanto più prossimi alla esecutività della sentenza l'accesso a misura alternativa senza transitare per il carcere; in questo senso il dato relativo ai soggetti che accedono alle misure alternative dallo stato di libertà è ragionevolmente destinato ad aumentare e analogamente le norme che abbreviano, dove necessario, il periodo di osservazione in carcere potranno consentire un effetto di anticipazione dell'accesso alle medesime misure (si vedano le tabelle di cui alla sezione 1) A).

B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

L'intervento normativo non produce effetti sulle micro, piccole e medie imprese, se non nei limiti sopra indicati circa l'accesso agli sgravi contributivi e fiscali previsti dalla normativa già in vigore per l'impiego di soggetti interessati da espiazione di pena, anche nella forma di misura alternativa alla detenzione.

- C) **Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.**

Non sono previsti oneri informativi a carico delle categorie sopra indicate.

- D) **Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione.**

Le strutture pubbliche sono in grado di dare attuazione alle nuove norme in quanto le stesse si inseriscono in procedure già in atto. L'attuazione immediata delle nuove norme avviene, infatti, tramite le strutture interne e l'organizzazione già in atto del Ministero della giustizia, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica.

In particolare, potranno essere riconvertiti ambienti disponibili, e idonei allo scopo, all'interno degli stessi edifici penitenziari già esistenti. Inoltre, potranno essere impiegati spazi in alloggi di servizio attualmente inutilizzati, adottando i necessari accorgimenti, al fine della separazione funzionale e in sicurezza di tali ambienti dai fabbricati di servizio.

Si consideri, a tal proposito, che una parte della delega, relativa al riconoscimento del diritto all'affettività, non è stata, allo stato, attuata, proprio perché richiede un'opera di adattamento degli istituti penitenziari in termini di predisposizione logistica e ammodernamento degli spazi e dei locali.

Il disegno di legge di bilancio per l'anno 2018 prevede, anche a tal fine, l'istituzione di un Fondo appositamente dedicato all'attuazione della presente legge di delega penitenziaria. Occorrerà, quindi, attendere l'approvazione della legge di bilancio per predisporre le misure organizzative necessarie.

Quanto, invece, alla parte di cui si dà ora attuazione, relativa al riconoscimento di altri fondamentali diritti nella vita detentiva, si sottolinea che gli istituti penitenziari sono già in grado di predisporre le necessarie misure di organizzazione.

Molti dei diritti che oggi vengono codificati trovano sostanziale soddisfacimento, il che non significa certo che la riforma sia inutile, limitandosi a fotografare l'esistente.

L'innovazione, di particolare importanza, consiste proprio nella formalizzazione in termini di diritto soggettivo di pretese che oggi possono solo di fatto trovare soddisfacimento; ciò comporterà l'azionabilità, per mezzo del reclamo giurisdizionale dinanzi al magistrato di sorveglianza, dell'eventuale violazione del loro contenuto di interesse.

Ciò, si ribadisce, non equivale a dire che oggi la struttura penitenziaria non sia in grado di rispondere ai bisogni a cui la nuova normativa darà pieno riconoscimento giuridico.

Quanto alle misure alternative sono previsti, da un lato, il maggiore coinvolgimento della polizia penitenziaria che contribuisce, a risorse invariate di uomini e mezzi, a verificare il rispetto delle prescrizioni previste dai provvedimenti della magistratura di sorveglianza; dall'altro, sono accresciute le competenze degli UEPE in funzione dell'osservazione. Quanto ai nuovi compiti circa il reperimento di abitazioni a favore dei detenuti, essi saranno svolti del tutto ragionevolmente sulla base delle esperienze già in atto e con il sostegno di enti privati esterni attivi nel c.d. terzo settore.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

Il decreto legislativo, attenendo alla materia penitenziaria, non presenta profili di diretta incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese, ma al contrario aumenta la fiducia, garantendo una maggiore efficienza della giustizia, nel sistema

giudiziario con conseguenti effetti positivi sulla competitività dell'Italia anche a livello internazionale.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.

Sono soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento normativo in esame i magistrati requirenti, giudicanti e di sorveglianza, nonché le amministrazioni deputate alla gestione del settore penitenziario e dell'esecuzione penale.

B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento, perché diretto a soggetti specializzati (magistrati, avvocati). Il testo verrà diffuso in rete mediante il sito web del Ministero della giustizia.

C) Strumenti e modalità per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio verrà attuato dal Ministero della giustizia attraverso le risorse strumentali e umane a disposizione, senza l'introduzione di nuovi oneri per la finanza pubblica. I dati ricavati serviranno, altresì, a valutare l'efficienza e bontà dell'intervento.

Il monitoraggio potrà essere attuato verificando:

- i tempi di definizione dei procedimenti di sorveglianza;
- il numero dei soggetti che accederanno alle misure alternative al carcere;
- il numero di reingressi negli istituti penitenziari da parte dei soggetti reduci da una pregressa esperienza carceraria.

Gli strumenti utilizzabili sono a disposizione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che, attraverso l'articolazione territoriale dei Provveditorati regionali e delle stesse Direzioni degli istituti penitenziari, potrà costantemente aggiornare ed elaborare statisticamente i dati relativi alla concessione di quali e quanti benefici penitenziari e quelli relativi ai tempi di attesa e di risposta della magistratura di sorveglianza alle richieste dei detenuti. Potrà, inoltre, rilevare l'adeguatezza delle prestazioni che le articolazioni del Servizio Sanitario Nazionale forniranno alla popolazione detenuta.

D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.

Non sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell'intervento regolatorio.

E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prescritta V.I.R., nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:

- verifica dell'efficacia dell'intervento mediante analisi dei dati di cui alla Sezione 1, lettera C).
- il numero di accessi alle cure sanitarie al di fuori dell'istituto penitenziario;
- il numero di accessi ai collegamenti audiovisivi;

- le presenze dell'amministrazione penitenziaria in giudizio;
- il numero di autorizzazioni di deroga temporanea alle prescrizioni relative alle misure alternative rese dal direttore UEPE;
- gli accessi da parte dei detenuti ai corsi di istruzione e formazione; agli spazi di socialità e alle attività comuni o di culto;
- il numero di permessi rilasciati.

Una particolare attenzione sarà riservata all'impatto della riforma quanto ai profili relativi alla eliminazione delle preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari e per quelli attinenti alle accresciute occasioni di lavoro anche all'esterno e anche di pubblica utilità.

Si tratta degli aspetti più qualificanti del presente intervento normativo, per i quali maggiori sono le attese di efficacia sul versante della diminuzione del rischio di recidiva e dell'aumento delle possibilità di reinserimento sociale.

SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

L'intervento normativo non è chiamato ad adeguarsi a un livello minimo di regolazione europea, riguardando materia non compresa nelle competenze dell'Unione europea, non provvedendosi, infatti, al recepimento di una direttiva.