

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Lo schema di decreto legislativo attua una parte della 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 le parti relative alla vita e al lavoro penitenziario, si è utilizzato il contributo 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:

- all'incremento delle opportunità di lavoro retribuito, sia intramurario sia esterno, nonché di attività di volontariato individuale e di reinserimento sociale dei condannati, anche attraverso il potenziamento del ricorso al lavoro domestico e a quello con committenza esterna, aggiornando quanto il detenuto deve a titolo di mantenimento (comma 85, lettera g), nonché alla maggiore valorizzazione del volontariato, sia all'interno del carcere sia in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna (comma 85, lettera h);
- al miglioramento della vita carceraria, attraverso la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna (comma 85, lettera r).

La riforma di questa parte 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.



Lo schema di decreto si compone di 4 articoli, suddivisi in 2 capi dedicati rispettivamente alla vita e al lavoro penitenziario.

DISPOSIZIONI IN TEMA DI VITA PENITENZIARIA

L'**articolo 1** ha ad oggetto la modifica di alcune disposizioni dell'ordinamento penitenziario nella prospettiva del rafforzamento dei diritti di detenuti e internati, 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*", (conformemente ai principi fondamentali delle Regole penitenziarie europee (Raccomandazione R (2006)2 del Consiglio di Europa).

Viene, in tal modo valorizzata 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. 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.

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.

L'intervento sull'**articolo 5 ord. pen.** Mira, in proposito, a rendere gli istituti penitenziari degli insediamenti integrati, nei quali si possano svolgere tutte le attività che caratterizzano la vita quotidiana all'esterno. In questa prospettiva, nel pieno rispetto delle esigenze di sicurezza, si prevede che gli edifici siano dotati di locali per lo svolgimento di tutte le attività che integrano il trattamento, incluse quelle di 'socializzazione', con l'obiettivo di rendere meno incisivo sul percorso di ricollocamento sociale dei detenuti il carattere separato degli stabilimenti. L'innovazione è volta, inoltre, a realizzare il necessario coordinamento tra la presente disposizione e la norma - parimenti modificata - dell'articolo 18 in materia di colloqui familiari e di colloqui con i minori.

Con la novella dell'**articolo 6 ord. pen.** si introduce, quanto al riscaldamento dei locali, il riferimento al "*tempo in cui*" esso sia necessario, in luogo dell'attuale dizione ("*ove le condizioni climatiche lo esigano*"), allo scopo di precisare che l'adozione di opportuni accorgimenti nelle camere detentive deve riguardare tutti gli istituti penitenziari, prescindendo dalla loro collocazione geografica, affinché il riscaldamento possa essere attivato sempre secondo il bisogno. La modifica in ordine agli 'spazi comuni' è volta ad articolare le aree residenziali preferibilmente in gruppi-appartamento destinati a 6-8 persone che possano organizzarsi autonomamente non solo nella pulizia degli ambienti, ma anche nel lavaggio/stiratura dei propri abiti, nella preparazione della cena e nell'impiego comune del tempo libero serale, e cioè nella loro più piena dimensione 'domestica'.

Si precisa che, di norma, ogni detenuto deve essere alloggiato durante la notte in una camera singola (par. 18.5 Regole penitenziarie europee) e che gli imputati per quanto possibile devono disporre di una camera singola anche di giorno (par. 96 reg. penit. cit.). Per quanto, poi, concerne i condannati alla pena dell'ergastolo, si prescrive che siano collocati - nell'istituto di assegnazione definitiva - in una camera singola, salvo che chiedano espressamente di dividerla con altri detenuti e salva contraria indicazione medica (ad es., per prevenire il rischio suicidario). Si recupera così coerenza tra le norme di ordinamento



penitenziario e l'articolo 22 del codice penale, che prevede l'isolamento 'notturno' quale modalità esecutiva della pena dell'ergastolo, e si assicura al contempo una tendenziale 'umanizzazione' della pena massima, maggiormente corrispondente al principio costituzionale.

Analoga disposizione riguarda l'imputato, con la previsione che lo stesso possa optare liberamente per la collocazione in una cella collettiva a cui comunque deve essere destinato quando, per ragioni sanitarie, non possa essergli garantita la camera individuale, ferme restando le particolari situazioni dell'istituto tali da derogare a detto principio (eccezione quest'ultima non valevole, viceversa, per l'ergastolano).

La novella dell'**articolo 8 ord. pen.** intende eliminare dagli istituti italiani i servizi igienici cd 'a vista' - secondo i dati del DAP vi sono a tutt'oggi 1.065 detenuti ancora allocati in 1.776 camere con bagni a vista -, a tutela di evidenti esigenze di riservatezza direttamente incidenti sulla dignità del detenuto. Per le stesse ragioni è opportuno collocare, a livello di fonte primaria, la prescrizione che, quantomeno le docce, siano dotate sempre di acqua calda.

Si provvede a sostituire il comma secondo dell'**articolo 12 ord. pen.**, dedicato alle attrezzature per attività di lavoro, di istruzione e di ricreazione. La biblioteca costituisce un supporto fondamentale per l'apprendimento e l'approfondimento di temi e materie. Per tale ragione è stato inserito il riferimento agli audiolibri, che possono costituire un valido ausilio, ad esempio, per gli stranieri o per persone con disabilità. Nella medesima prospettiva si è specificato che, nella formazione del fondo librario, si deve tener conto del carattere multiculturale della società libera nella quale, in prospettiva, si dovrà realizzare il ricollocamento sociale delle persone detenute e internate. In un'ottica di responsabilizzazione, si è stabilito che la commissione prevista dal secondo comma dell'articolo 16 sia integrata da un rappresentante dei detenuti.

La riscrittura dell'**articolo 26 dell'ord. pen.**, la cui rubrica è dedicata a religione e pratiche di culto, intende dare effettività all'affermazione, già ivi contenuta, che *"i detenuti e gli internati hanno libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto"*, in piena conformità con il primo comma dell'articolo 8 della Costituzione, secondo cui *"tutte le confessioni religiose sono ugualmente libere davanti alla legge"*. È allora espressamente previsto il compito dell'amministrazione di predisporre locali idonei e strumenti che rendano



più facile l'effettivo esercizio delle pratiche di culto. In particolare, siccome l'attuale disposizione, fotografando la situazione di fatto del 1975, fa riferimento alla presenza soltanto dei cappellani di culto cattolico, è necessario prevedere la presenza di ministri e guide di culto di tutte le confessioni che abbiano stipulato intese o accordi con le amministrazioni dello Stato italiano. Il nuovo quarto comma prescrive, inoltre, che i ministri e le guide di culto di tutte le religioni, pur nell'autonomia delle proprie prerogative e funzioni, si coordinino al fine di agevolare il dialogo interreligioso.

DISPOSIZIONI IN TEMA DI LAVORO PENITENZIARIO

L'**articolo 2** apporta numerose modifiche agli articoli da 20 a 25-*bis* dell'ordinamento penitenziario, relativi al fondamentale tema del lavoro.

Con riguardo all'**articolo 20 ord. pen.**, anzitutto, si inserisce nel primo periodo del primo comma l'inciso «*e nelle strutture ove siano eseguite misure privative della libertà*», mediante la quale - considerato che le REMS non sono propriamente riconducibili alla categoria degli 'istituti penitenziari' - si chiarisce che anche le persone ospitate da tali strutture, alle quali del resto si applica l'ordinamento penitenziario, è riconosciuta la possibilità di fruire dell'elemento trattamentale del lavoro.

La previsione del secondo periodo del primo comma è, invece, volta a specificare che l'amministrazione penitenziaria può organizzare e gestire attività di produzione di beni o servizi, sia all'interno che all'esterno dell'istituto, così come potrebbe avvenire, ad esempio, se essa vicesse un appalto pubblico per la manutenzione del verde comunale o per la sistemazione dell'archivio di un ufficio giudiziario.

Oltre a questo chiarimento, la disposizione opera piccole modifiche per aggiornare il testo. Viene eliminata la previsione, contenuta nell'attuale terzo comma, del lavoro come «obbligo», atteso che la previsione di un tale obbligo stride con il principio del libero consenso al trattamento penitenziario; principio che si fonda, tra l'altro, sull'ovvia considerazione che le *chances* di successo del percorso di reinserimento dipendono dalla volontà del condannato. Correlativamente è eliminato il quarto comma.

Si riconfigura la commissione costituita presso ogni istituto penitenziario per la formazione delle graduatorie di avvio al lavoro, prevedendo che ne facciano parte il direttore, o altro dirigente delegato, i responsabili dell'area sicurezza e dell'area giuridico-pedagogica, il

dirigente sanitario - la cui presenza è utile nel caso di detenuti o internati con problemi di salute o disabilità - un funzionario dell'Ufficio per l'esecuzione penale esterna, il direttore del centro per l'impiego territorialmente competente o da un suo delegato - per agganciare l'attività anche al mercato del lavoro esterno -, indicandosi per ogni componente un supplente. La regola della delibera a maggioranza dei presenti conferisce maggiore agilità al funzionamento dell'organo collegiale.

La commissione provvede, anzitutto, alla redazione dei criteri di formazione degli elenchi per l'assegnazione al lavoro dei detenuti e degli internati. La commissione effettua una valutazione numerica e parametrica dei predetti criteri, tenendo conto delle risultanze del foglio elettronico del detenuto (cd. F.E.D.), in modo da esaltare il bagaglio esperienziale di ognuno, innescando anche dinamiche positive e competitive: ogni detenuto è incentivato a "mantenere" la propria occupabilità, per aspirare ad una posizione migliore in elenco (dunque più formazione, più istruzione, più informazioni sul proprio passato lavorativo).

Considerato, poi, che il sistema carcerario non è in grado di garantire la 'piena occupazione', alla commissione è demandato anche il compito di fissare i criteri di avvicendamento nei posti di lavoro, affinché il maggior numero possibile di detenuti e internati possa beneficiare dell'opportunità rieducativa offerta dal lavoro. La disposizione, dunque, traduce in norma positiva - e assicura trasparenza - alla pratica della 'rotazione' nei posti di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria.

Al fine di garantire la trasparenza delle scelte della commissione, se ne prevede un'adeguata pubblicità, con modalità da individuarsi da parte dell'amministrazione penitenziaria.

Si chiarisce poi che, nell'assegnazione al lavoro del singolo detenuto o internato, si devono comunque tenere in considerazione le specifiche ragioni di sicurezza.

Un intervento è, poi, operato sul testo del vigente comma 13 per una precisazione lessicale circa le articolazioni, centrali e periferiche, dell'amministrazione penitenziaria che possono stipulare convenzioni ai fini dell'avviamento al lavoro dei detenuti.

Si modifica, inoltre, l'attuale comma 14, e se ne aggiunge uno immediatamente successivo, per garantire maggiori risorse da destinare al lavoro e alla formazione dei detenuti e degli internati. Si prevede che anche gli introiti delle lavorazioni penitenziarie relative alla prestazione di servizi siano versati al bilancio dello Stato ai fini della successiva riassegnazione in apposito capitolo del Ministero della giustizia, allo scopo di finanziare la promozione e lo sviluppo della formazione professionale e del lavoro dei detenuti. La norma



va letta in stretta connessione con l'abrogazione del n.3) dell'articolo 74 e dell'articolo 126, comma 4 del DPR n. 230 del 2000, riferibili entrambi ai proventi delle manifatture carcerarie. Già oggi l'articolo 20 ord. pen. prevede la possibilità di vendere, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato e di quelle di contabilità speciale, i prodotti delle lavorazioni penitenziarie.

Ora si aggiunge che la commercializzazione può avere ad oggetto anche la prestazione di servizi e che le somme ricavate sono versate su apposito capitolo del Ministero della giustizia. La novella dell'attuale comma 15 trova ragione nella soppressione dell'obbligo di lavoro di cui al previgente terzo comma, rispetto al quale soltanto si giustificava la previsione permissiva. La riscrittura del comma 16 è finalizzata a promuovere l'attività lavorativa orientata al cd. 'autoconsumo'. Si tratta di una fattispecie non nuova nell'ordinamento giuridico, che potrebbe risultare di qualche impatto, considerati gli spazi agricoli a disposizione dell'amministrazione penitenziaria, che potrebbero essere utilizzati dai detenuti e dagli internati per produrre generi alimentari da destinare al proprio consumo o alla vendita, anche negli spacci aziendali dell'amministrazione penitenziaria. Indispensabile è lo strumento della decretazione interministeriale per la redazione della disciplina di dettaglio.

L'articolo 2 apporta, quindi, una modifica all'attuale **articolo 20-bis ord. pen.**, in particolare al comma 2, ove elimina l'espressione, non più in linea con la riscrittura dell'articolo 20, in forza della quale l'amministrazione promuove la vendita dei beni prodotti dalle lavorazioni penitenziarie *"applicando, in quanto compatibili, le disposizioni di cui al comma 11 dell'articolo 20"*.

Lo stesso **articolo 2** aggiunge, poi, un nuovo articolo, l'**articolo 20-ter ord. pen.**, dedicato al lavoro di pubblica utilità.

La novella muove dalla premessa che il lavoro penitenziario, pur essendo elemento principale del trattamento, soffre di un cronico problema di effettività, determinato principalmente dallo scarso sviluppo del mercato del lavoro penitenziario, sia in termini di numero di posti lavorativi che di qualità dell'offerta.

Tale *deficit* è riconducibile a molteplici fattori, tra i quali spiccano ragioni di bilancio e l'insufficienza di fondi, invece indispensabili per far fronte sia ai costi di organizzazione e gestione, sia a quelli legati alla retribuzione e contribuzione dell'attività lavorativa dei detenuti.



Le strategie fino ad oggi messe in campo per potenziare l'istituto (principalmente la previsione del libero accesso dell'impresa privata e la parziale fiscalizzazione del costo del lavoro) si sono rivelate insufficienti.

D'altro canto, il lavoro penitenziario non può avere tutele inferiori rispetto al lavoro del mondo libero, e deve essere retribuito, ancorché secondo *standard* quantitativi differenziati.

Per assicurare all'elemento del lavoro di svolgere quel ruolo importante che le norme gli assegnano nell'ambito del trattamento rieducativo, e per consentire all'amministrazione penitenziaria di adempiere al compito di offrire opportunità di occupazione, si valorizza il lavoro di pubblica utilità.

Quest'istituto - pur se dal 2013 previsto quale modalità di trattamento penitenziario (articolo 21, comma 4-ter, ord. pen. introdotto dal d.l. n. 78 del 2013) - ha fatto registrare finora una scarsa attuazione pratica.

Il problema del resto affligge tutte le figure di *public work* contemplate - da un numero sempre maggiore di previsioni - nel nostro ordinamento. Se, infatti, il lavoro di pubblica utilità è sempre più presente nel nostro sistema penale (si pensi alle figure connesse alle violazioni del codice stradale, al testo unico sugli stupefacenti, alla messa alla prova degli adulti, alla sospensione condizionale), esso continua ad essere generalmente poco praticato. Le scarse applicazioni non avvengono, peraltro, in chiave trattamentale (il 93% dei lavori di pubblica utilità viene svolto a titolo di sanzione accessoria per reati 'stradali' ex articolo 224-bis d.lgs. n. 285 del 1992, secondo dati D.A.P. aggiornati al 30 giugno 2017).

Un'attività svolta nell'interesse della collettività risulta particolarmente adatta a soddisfare le esigenze connesse al lavoro penitenziario come strumento di risocializzazione, per l'alto valore ricollegabile all'impegno assunto e perseguito dal recluso partecipando a iniziative (per lui stesso non remunerative ma) vantaggiose per i consociati.

Sotto un diverso profilo, le potenzialità dei progetti di pubblica utilità meritano di essere sfruttate per integrare l'offerta avente ad oggetto il lavoro in senso 'proprio'.

Ed infatti, sebbene al lavoro in senso tecnico (caratterizzato nel modo più simile possibile a quello del mondo libero) vada riconosciuta centralità nel trattamento risocializzativo, bisogna considerare che questo tipo di offerta occupazionale - legata ad attività di impresa in senso tradizionale e a logiche produttive - difficilmente può raggiungere soglie ottimali in rapporto alla platea dei detenuti: pesano negativamente, da un lato, le caratteristiche della popolazione detenuta (il diffuso disagio, l'alta morbilità, la bassissima professionalità) e, dall'altro, le particolarità della condizione carceraria, legata ai ritmi, ai tempi e agli spazi della detenzione.



L'organizzazione di progetti di pubblica utilità, sganciati da logiche tipiche di produzione, può rappresentare una valida integrazione dell'offerta trattamentale costituita dal lavoro in senso 'tecnico', al fine di garantire al più alto numero possibile di detenuti la possibilità di occupazioni che hanno comunque un'alta valenza risocializzante.

Le ragioni principali dello scarso successo del cd. 'lavoro di pubblica utilità' nelle sue varie declinazioni sono da individuarsi nella complessità della sua organizzazione (seppur dovuta a motivi parzialmente diversi rispetto a quella registrata per il lavoro tradizionale): necessità di competenze non facilmente reperibili, del coinvolgimento di molteplici soggetti, pubblici e privati, tra le altre. Queste ragioni sono aggravate da una disciplina normativa povera ed asfittica.

Nell'articolo 20-ter la disciplina dei progetti di pubblica utilità viene perciò riscritta:

- i) dettando una regolamentazione compiuta, rispetto a quella vigente;
- ii) sganciandone l'operatività dall'ambito del lavoro esterno - nel quale è oggi attualmente iscritta - e facendone una declinazione del lavoro penitenziario *tout court* (esterno o intramurario);
- iii) configurando il coinvolgimento dei detenuti nel progetto di pubblica utilità non soltanto come espletamento di attività, ma anche come contributo ideativo, progettuale e organizzativo: si parla - non a caso - di "*partecipazione a progetti di pubblica utilità*";
- iiii) ricollegando alla ('effettiva') partecipazione a tali progetti un aumento dello sconto di pena riconosciuto a titolo di liberazione anticipata.

Si prevede, infatti, che l'amministrazione penitenziaria possa elaborare progetti di pubblica utilità da realizzare anche all'interno degli istituti e che ai detenuti i quali partecipino 'proficuamente' a tali progetti possa essere riconosciuta una maggiorazione dello sconto di pena ordinariamente previsto a titolo di liberazione anticipata, ove la partecipazione al progetto risulti, a giudizio del magistrato di sorveglianza, indicativa del progresso trattamentale del detenuto ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 54 ord. penit.

Si pensi alla possibilità di organizzare, anche *intra moenia*, attività a servizio di enti o istituzioni pubbliche o di soggetti privati che svolgono servizi di pubblica utilità o di pubblico interesse (assistenza a disabili o a soggetti deboli, centri antiviolenza, case famiglia, organizzazioni del cd. 'quarto settore'), attività di *call center*, di archiviazione digitale di dati, di digitalizzazione e dematerializzazione di documentazioni ed atti amministrativi.

L'intervento di valorizzazione del lavoro di pubblica utilità dei detenuti e internati si collega alla previsione della legge di stabilità per il 2016 - art. 1, comma 312 ss., legge n. 208 del 2015



-, confermata anche per il 2017, che prevede un Fondo per il pagamento del premio di assicurazione obbligatoria contro infortuni e malattie anche per i detenuti e gli internati occupati nelle attività di cui all'attuale articolo 21, comma 4-ter, ord. pen.: come è noto, i volontari, in generale, devono essere assicurati per la responsabilità civile verso terzi e per gli infortuni e le malattie.

Rispetto ai contenuti attuali delle attività contemplate dall'articolo 21, comma 4-ter, ord. pen. si è ritenuto di non riprodurre il lavoro a sostegno delle vittime e delle loro famiglie, in quanto la *premieria* ricollegata alla partecipazione a progetti di pubblica utilità striderebbe col particolare significato che il lavoro *per* la vittima riveste nel trattamento rieducativo, e che rende opportuno collocare quest'ultimo nell'ambito delle pratiche di *giustizia riparativa*, alle quali del resto esso tipicamente appartiene.

I progetti di pubblica utilità disciplinati dall'articolo 20-ter hanno configurazioni e spazi operativi sensibilmente più ampi di quelli attualmente contemplati dal comma 4-ter dell'articolo 21 ord. pen., che è, pertanto, soppresso.

Essi infatti:

- a) possono essere svolti anche all'interno del carcere, e dunque essere destinati anche ai detenuti e gli internati che non posseggono i requisiti previsti per essere ammessi al lavoro all'esterno ex articolo 21 ord. pen.;
- b) possono essere gestiti anche dall'amministrazione penitenziaria, direttamente attraverso convenzioni con soggetti terzi.

Al fine di incentivare la promozione e lo sviluppo da parte degli istituti penitenziari di progetti di pubblica utilità la disposizione del settimo comma istituisce un meccanismo premiale nell'accesso ai fondi che la cassa delle ammende destina ai progetti di formazione, inclusione lavorativa e promozione dei progetti di pubblica utilità. Tale meccanismo prevede che la cassa delle ammende adotti criteri generali di valutazione del numero e della qualità dei progetti promossi da ciascun istituto e delle modalità di loro valorizzazione e che in applicazione di tali criteri stabilisca titoli di priorità nella distribuzione dei fondi tra i vari istituti.

Ancora, si incide sull'**articolo 21 ord. pen.** con due modifiche. Al comma 4-bis si precisa che il richiamo all'articolo 20 non è al comma sedicesimo ma al comma 13, ove si prevede la possibilità di stipulare apposite convenzioni di inserimento lavorativo con soggetti pubblici o privati. Si elimina poi, dal comma 4-ter, il primo periodo, ove si disciplina la prestazione di

attività a titolo volontario e gratuito, ora oggetto di un'ampia e articolata regolazione all'articolo 20-bis.

La modifica apportata all'**articolo 22 ord. pen.** semplifica la determinazione della remunerazione spettante ai detenuti e agli internati che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, evitando, in particolare, che i ritardi della commissione prevista allo stesso articolo possano determinare inadempimenti parziali all'obbligo retributivo che grava sull'amministrazione penitenziaria. Preso atto del fatto che, sia per ragioni di minor produttività che di penuria di risorse, il trattamento retributivo dei lavoratori detenuti o internati è commisurato ai 2/3 di quello previsto dai contratti collettivi di lavoro e tenuto conto che la Corte costituzionale ha concluso per la conformità alla Costituzione di tale commisurazione, si ribadisce che l'entità della retribuzione dovuta ai lavoratori detenuti o internati sia, appunto, pari ai 2/3 di quella prevista dai contratti collettivi per i lavoratori liberi. Si è preferito sostituire il termine «*mercedi*» con il termine «*remunerazione*», anziché con il termine «*retribuzione*», per non ingenerare l'equivoco che la disposizione si riferisca anche alla retribuzione dei detenuti e degli internati che lavorano alle dipendenze di terzi, datori di lavoro pubblici o privati.

Viene, dunque, meno la necessità dell'apposito intervento della Commissione. Alla modifica del primo comma consegue il venir meno del secondo comma. Il mantenimento della Commissione non si giustifica neanche per lo svolgimento delle funzioni di cui al terzo e al quarto comma. A seguito della legge n. 92 del 2012 l'indennità dovuta ai tirocinanti è determinata dalla legge e da un'apposita intesa in Conferenza Stato-Regioni, sicché la funzione di cui al terzo comma non ha più ragion d'essere.

Il venir meno, poi, dell'obbligo lavorativo, conseguente alla soppressione del terzo comma del vigente articolo 20, determina la sostanziale inutilità del quarto comma, che a quell'obbligo si collega.

La modifica apportata all'**articolo 25-bis ord. pen.**, comma 1, deve essere letta unitamente all'intervento che si opera sul decreto legislativo n. 444 del 1992, articolo 6, finalizzato ad «aggiornare» dette disposizioni, tenuto conto che per effetto dei decreti legislativi n. 149 e 150 del 2015, da un canto, l'articolazione periferica del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è passata in capo all'Ispettorato nazionale del lavoro (d.lgs. n. 149 del 2015) e, dall'altro, che le competenze in materia di politiche attive del lavoro sono transitate da MLPS



ad ANPAL (d.lgs. n. 150 del 2015). ANPAL ha, tra l'altro, la funzione di promuovere e coordinare, in raccordo con l'Agenzia per la coesione territoriale, i programmi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo, nonché i programmi cofinanziati con fondi nazionali negli ambiti di intervento del Fondo Sociale Europeo, di gestire i programmi operativi nazionali nelle materie di competenza, nonché i progetti cofinanziati dai Fondi comunitari e di svolgere le attività già in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di promozione e coordinamento dei programmi formativi destinati alle persone disoccupate, ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo.

Si aggiunge l'**articolo 25-ter ord. pen.**, dalla rubrica "assistenza per l'accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali", finalizzato a garantire che in tutti gli istituti penitenziari i detenuti e gli internati abbiano la possibilità di ricevere le informazioni sui trattamenti assistenziali e previdenziali cui possono accedere (assegni per il nucleo familiare, trattamenti di disoccupazione, trattamenti di sostegno al reddito, ecc.) e provvedere ai necessari adempimenti (domande, comunicazioni, ecc.), oltre che a fruire, nei limiti in cui ciò è compatibile con lo stato di detenzione o internamento, dei servizi di politica attiva di cui fruiscono gli aspiranti lavoratori liberi. Tali servizi possono essere garantiti attraverso apposite convenzioni non onerose con enti pubblici e soggetti privati.

Il comma aggiunto all'**articolo 46 ord. pen.**, che tratta dell'assistenza post-penitenziaria, estende l'ambito di applicazione dell'assegno di ricollocazione (che, di recente, il decreto legislativo per il contrasto alla povertà ha stabilito spetti anche ai soggetti in condizioni di povertà tali da poter accedere al REI, il «reddito di inclusione»), consentendone il godimento anche ai detenuti e agli internati dopo la dimissione, ossia al momento della scarcerazione in ragione dell'avvenuta espiazione della pena. Costoro versano, di norma, in una condizione di maggiore fragilità ed esposizione, ed un aiuto particolarmente qualificato al reperimento di un'occupazione può essere assai rilevante ai fini del reinserimento sociale. La misura è destinata ai detenuti ed internati dimessi per espiazione della pena, con esclusione dei detenuti scarcerati in quanto avviati verso percorsi di espiazioni extramuraria.

È appena il caso di ricordare che l'assegno di ricollocazione è una misura di politica attiva a favore dei disoccupati percettori di indennità di disoccupazione (NASpI) da almeno 4 mesi, che consente di ottenere un servizio di assistenza intensiva alla ricollocazione, a cura dei



centri per l'impiego o dei soggetti privati accreditati ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 150 del 2015 (agenzie di intermediazione, agenzie di somministrazione, ecc.). Il costo del servizio di ricollocazione è a carico della finanza pubblica e viene sostenuto solo in caso di buon esito; altrimenti il centro per l'impiego o il soggetto privato accreditato hanno diritto solo ad una sorta di rimborso spese forfetario. L'assegno di ricollocazione viene erogato solo fino a concorrenza delle risorse disponibili (attualmente, nell'ambito della sperimentazione in corso circa 32 milioni di euro a valere sul Fondo per le politiche attive del lavoro).

Si modifica quindi l'**articolo 54 ord. pen.**, in tema di liberazione anticipata, in raccordo con le già illustrate modifiche in tema di lavoro di pubblica utilità. Le conseguenze premiali ricollegate alle attività di pubblica utilità sono giustificate dal particolare significato che assumono nella valutazione della «*partecipazione all'opera di rieducazione*» di cui all'articolo 54 ord. pen., trattandosi di una sorta di risarcimento indiretto che il condannato offre alla società, e che favorisce quella rielaborazione critica del passato e quel recupero ai valori condivisi che è la prima condizione per il pieno reinserimento sociale.

In altre parole, il collegamento della maggior decurtazione alla partecipazione al progetto farebbe (soltanto) da volano alla risocializzazione che può derivare dall'impegno del recluso in qualsiasi occupazione lavorativa, e particolarmente in quelle dirette a finalità socialmente utili.

Lo svolgimento di un'attività lavorativa, che attualmente rientra negli elementi di *meritevolezza* dell'ordinario sconto di pena, in questo caso incide anche sull'*entità* della decurtazione, potendo determinarne l'aumento della detrazione ordinaria di 45 giorni per semestre. Esso non è ricollegato in modo automatico all'avvenuta partecipazione al progetto di pubblica utilità, restando in ogni caso imprescindibile l'apprezzamento, da parte del magistrato di sorveglianza, del significato rieducativo di questa partecipazione, connesso agli aspetti 'qualitativi' della medesima.

L'aumento aggiuntivo dello sconto, commisurato ai giorni di lavoro effettivamente prestati, è sottoposto ad un limite massimo di 15 giorni per ogni semestre di pena.

La riconduzione dell'effetto 'premierale' a quello già previsto per la liberazione anticipata ne assicura la gestione e il controllo giurisdizionale e consente l'applicazione del beneficio anche agli ergastolani, rendendo operativa la disposizione di cui al comma 4 dell'articolo 54 ord. pen.



Altra modifica attiene al decreto legge n. 510 del 1996, convertito dalla legge n. 608 del 1996, articolo 9-bis, al fine di apportare alcune precisazioni in ordine alle c.d. comunicazioni obbligatorie, in particolare che, anche nel caso di assunzione, proroga, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro con i detenuti e gli internati che prestano la loro attività all'interno degli istituti penitenziari, i datori di lavoro privati e l'amministrazione penitenziaria sono tenuti ad effettuare le relative «comunicazioni obbligatorie» (che contengono, per i privati, i dati anagrafici del lavoratore, la data di assunzione, la data di cessazione qualora il rapporto non sia a tempo indeterminato, la tipologia contrattuale, la qualifica professionale e il trattamento economico e normativo applicato; e per le pubbliche amministrazioni, l'assunzione, la proroga, la trasformazione e la cessazione dei rapporti di lavoro relativi al mese precedente. Tali comunicazioni sono dovute anche per i tirocini di formazione e di orientamento e ad ogni altro tipo di esperienza lavorativa ad essi assimilata). Esse confluiscono nell'archivio informatizzato oggi gestito da ANPAL nell'ambito del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro. Ciò consentirà di avere dati più precisi circa il numero di detenuti ed internati occupati all'interno degli istituti penitenziari e in ordine al tipo ed al contenuto dei rapporti di lavoro (tipologia contrattuale impiegata, attività lavorativa svolta, durata dei rapporti, ecc.), a fini statistici e progettuali.

L'articolo 3 introduce una disposizione transitoria finalizzata a consentire l'applicazione del beneficio premiale di cui al comma 3-bis dell'articolo 54 ord. pen. anche a coloro che hanno partecipato a progetti di pubblica utilità a partire dalla data di entrata in vigore della norma che ha introdotto il lavoro di pubblica utilità nell'ordinamento penitenziario.

L'articolo 4 dispone l'abrogazione dell'articolo 126, comma 4 del DPR n. 230 del 2000, riferito ai proventi delle manifatture carcerarie e le relative disposizioni finanziarie, autonomamente disciplinate nel presente schema di decreto.

L'articolo 5 contiene le disposizioni di carattere finanziario.



RELAZIONE TECNICA

Il provvedimento in esame è suddiviso in due Capi e in cinque articoli che vengono di seguito esaminati.

L'articolo 1 (Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di trattamento penitenziario) del provvedimento in esame, attuativo del art.1, comma 85, lettera r), della legge delega 23 giugno 2017, n. 103, prevede che gli edifici di detenzione siano dotati di locali di soggiorno e di pernottamento, per lo svolgimento di tutte le attività che caratterizzano la vita nell'istituto, incluse quelle di 'socializzazione'. A tale proposito il presente provvedimento modifica le disposizioni previste da alcuni articoli del vigente ordinamento penitenziario e, in particolare, gli articoli 5, 6, 8, 12 e 26 della legge 26 luglio 1975, n. 354.

Particolare risalto viene attribuito alla modulazione degli spazi comuni delle aree residenziali che devono consentire, "una gestione cooperativa della vita quotidiana nella sfera domestica".

Specifiche disposizioni interessano i condannati alla pena dell'ergastolo, per i quali si prescrive che siano collocati in una camera singola, salvo che chiedano espressamente di condividerla con altri detenuti e salva contraria indicazione medica (ad es. per prevenire il rischio suicidio). Anche agli imputati è "garantito il pernottamento in camera ad un posto, salvo che particolari situazioni dell'istituto non lo consentano". Si tratta di previsioni già contemplate dall'attuale ordinamento penitenziario (articolo 6 commi 2 e 3), meglio puntualizzate nelle disposizioni del decreto di riforma per quanto concerne soggetti ai quali - a causa dell'entità della pena da espiare - devono essere garantite condizioni di vita maggiormente compatibili a tutelare la loro salute fisica e mentale. Pertanto, come per gli imputati, per i quali è prevista la collocazione in camere da un posto, tale regola generale è estesa - per la finalità di cui sopra si è detto - anche agli ergastolani senza che le assegnazioni in esame necessitino di utilizzare altri o nuovi locali (camere di pernottamento), in quanto l'istituto penitenziario, secondo le disponibilità della struttura, provvederà a redistribuire la popolazione carceraria. Si osserva, tuttavia, che le esigenze degli ergastolani non potranno essere accolte nel caso sussistano particolari situazioni contingenti - sia relative alla capienza che all'architettura dell'edificio - che impediscano la loro collocazione in una camera singola.

Si modifica la previsione normativa già esistente in ordine all'igiene personale, con la fornitura di acqua calda per le docce e della collocazione "in uno spazio separato" dei servizi igienici posti nelle camere di pernottamento.



Si prevede, come già avviene, che gli istituti devono essere forniti di una biblioteca costituita da libri e riviste, anche su supporto multimediale, la cui dotazione, periodicamente aggiornata, tenga conto del carattere multiculturale della società.

Infine, si prevede, che l'amministrazione penitenziaria debba compiere ogni azione per rendere effettivo l'esercizio della libertà religiosa, non solo permettendo l'accesso dei ministri di culto – come già previsto dalle norme della legge n. 354 del 1975 – ma anche con la realizzazione di locali idonei per la celebrazione dei riti e lo svolgimento delle pratiche di culto, interreligioso.

Al riguardo si rappresenta che i due terzi delle strutture penitenziarie già dispongono di adeguati locali, strutture e dotazioni conformi a quanto previsto dalla norma in esame.

Si stima pertanto che gli interventi adeguativi necessari a dare attuazione alle disposizioni in esame potranno interessare una parte delle strutture detentive presenti sul territorio nazionale, riguardo alle quali si potrà intervenire, per la realizzazioni di adeguati spazi conformi alle prescrizioni della norma, per lo svolgimento di attività lavorative, formative, artigianali, sportive, di culto e di socializzazione, attraverso l'adozione di un programma biennale di interventi (2019 e 2020), con una spesa complessiva stimata in circa 4.000.000 di euro, di cui 2.000.000 nell'anno 2019 e 2.000.000 di euro nell'anno 2020, sulla base della analitica dimostrazione di cui alla sottostante tabella.

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

(Tabella riepilogativa degli interventi previsti)

Intervento	Descrizione	Istituti destinati	Costo unitario intervento	Costo totale intervento	Costo anno 2019	Costo anno 2020
Locali attività lavorative e artigianali	Adeguamento locali e acquisizione di strumenti ed apparecchiature	70	€ 25.000	€ 1.750.000	€ 875.000	€ 875.000
Aule per attività di formazione.	Adeguamento locali e acquisizione materiale didattico	40	€ 15.000	€ 600.000	€ 300.000	€ 300.000
Spazi per attività sportive	Adeguamento locali e acquisto attrezzature sportive	30	€ 18.000	€ 540.000	€ 270.000	€ 270.000
Locali per attività di culto	Adeguamento locali	63	€ 10.000	€ 630.000	€ 315.000	€ 315.000
Sala biblioteca e lettura multimediale	Adeguamento locali e acquisizione strumenti multimediali	32	€ 15.000	€ 480.000	€ 240.000	€ 240.000
					€ 2.000.000	€ 2.000.000

L'articolo 2 (Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di lavoro penitenziario) del provvedimento in esame apporta modifiche agli artt. dal 20 al 25-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, relativi al tema del lavoro.

In particolare prevede che, *al comma 1* dell'art. 20 della suddetta legge, il lavoro intramurario dei detenuti, al fine di favorire il recupero psichico o, comunque, per finalità educative oltre che terapeutiche, debba essere sempre e ovunque incentivato in ogni sua forma anche



attraverso l'attivazione di corsi di formazione professionale, sia nell'ambito degli istituti penitenziari sia nelle strutture ove siano eseguite misure privative della libertà.

Il provvedimento, per le finalità sopra citate, prevede, inoltre, che il lavoro intramurario, sia all'interno che all'esterno degli istituti, può concretizzarsi anche in prestazioni di servizi organizzati e gestiti da enti pubblici e privati. Si rappresenta che il Fondo Sociale Europeo cofinanzia, insieme alle Regioni, corsi di formazione organizzati da Centri di formazione professionale pubblici, da enti privati convenzionati e da imprese. I corsi di formazione di cui si discute sono organizzati e gestiti *in primis* dalle succitate Regioni in qualità di enti pubblici preposti a erogare servizi che consentano l'acquisizione di competenze e qualifiche professionali richieste dal mercato del lavoro. Tuttavia tali enti riconoscono anche l'idoneità di soggetti pubblici e privati accreditati presso di loro, con sedi operative presenti sul loro territorio e in possesso dei requisiti definiti dalle normative vigenti, di realizzare interventi di formazione professionale e/o di orientamento finanziati con risorse pubbliche nel rispetto della programmazione regionale.

Si osserva, al riguardo, che le risorse per lo svolgimento dei corsi di formazione professionale di cui sopra trovano copertura finanziaria sia attraverso erogazione di borse di studio da parte dei suddetti enti pubblici e privati, nei limiti di quelle messe a disposizione da tali enti mediante trasferimenti di risorse sia attraverso gli ordinari stanziamenti previsti dalla legge di bilancio per l'anno 2018 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 1761 "spese di ogni genere riguardante la rieducazione dei detenuti", che reca uno stanziamento di euro 7.760.706 per l'anno 2018 e di euro 7.768.000 per ciascuno degli anni del biennio 2019-2020.

Inoltre, si evidenzia che, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, il capitolo 1761 sopra citato, viene alimentato con la riassegnazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, in termini di competenza e di cassa, delle somme versate dal Coni, dalle regioni, dalle province, dai comuni e da altri enti pubblici e privati all'entrata del bilancio dello Stato, destinate prevalentemente a mantenimento, assistenza e rieducazione (in cui sono previste l'istruzione e la formazione professionale) dei detenuti e degli internati. A titolo esemplificativo si evidenzia che l'ammontare delle risorse di cui sopra si è detto, confluite sul capitolo 1761 e successivamente riassegnate alle strutture penitenziarie per le finalità rieducative risulta pari ad euro 220.920 per l'anno 2017 e pari ad euro 12.800 per il periodo gennaio-febbraio 2018.

Al comma 1, lettera a), punto 4, dell'articolo 20 è ridisegnata la composizione della commissione istituita presso ogni istituto penitenziario per l'avviamento al lavoro, alla quale partecipano il direttore o altro dirigente penitenziario delegato, i responsabili dell'area sicurezza,



giuridico-pedagogica e il direttore sanitario, un funzionario dell'UEPE e il direttore, o un delegato dello stesso, del centro per l'impiego territorialmente competente.

Precipuo compito della commissione è quello di provvedere anzitutto alla redazione dei criteri di formazione degli elenchi per l'assegnazione al lavoro dei detenuti e degli internati. Si tiene conto dell'esperienza e delle attitudini di ciascuno ed è prevista l'incentivazione a mantenere o migliorare la propria posizione in graduatoria attraverso corsi di istruzione e formazione.

Il funzionamento della commissione, già prevista a legislazione vigente, non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, non prevedendosi la corresponsione di compensi, gettoni di presenza, indennità, rimborsi spese ed altri emolumenti comunque denominati ai componenti della stessa.

Si segnala, inoltre, l'introduzione dei commi 9 e 10 all'articolo 20 in esame, in tema di vendita dei prodotti delle lavorazioni penitenziarie o dei servizi delle prestazioni dei detenuti.

L'intento è di consentire di reinvestire gli introiti delle lavorazioni penitenziarie e quelle relative alla prestazione di servizi, per garantire maggiori risorse da destinare sia al lavoro che alla formazione dei detenuti e degli internati.

I proventi delle manifatture carcerarie sono attualmente assegnati, per una quota del 50%, al bilancio del Ministero della giustizia per il finanziamento di progetti per la promozione e lo sviluppo della formazione professionale e del lavoro dei detenuti e degli internati, gestiti da Cassa Ammende; la restante quota del 50% rimane, invece, acquisita all'erario. Dai dati di consuntivo tali risorse ammontano per l'anno 2016 (ultimo dato di consuntivo disponibile) ad euro 938.778,54 ripartite sul capitolo 2413 art. 1 per euro 64.588,12 e art. 5 per euro 650.514,34, sul capitolo 2405 per euro 223.676,08. Considerato che a legislazione vigente per ciascun anno del triennio 2018-2020 si prevede di acquisire all'entrata del bilancio dello Stato proventi derivanti dalla vendita di manufatti per complessivi euro 980.000, l'assegnazione integrale all'amministrazione penitenziaria dei proventi delle manifatture, delle lavorazioni e dei servizi in ambito carcerario determinerebbe maggiori oneri per il bilancio dello Stato quantificati prudenzialmente in 500.000 euro (pari a circa il 50% delle previsioni di entrata) a decorrere dall'anno 2018, cui potrà provvedersi mediante riduzione del "Fondo per l'attuazione della legge 23 giugno 2017, n. 103", previsto dall'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Di conseguenza, per la finalità appena descritta (articolo 20, comma 10 come riformulato dal presente decreto) si rende necessario procedere all'abrogazione della previsione contenuta al comma 5, n. 3), dell'articolo 74 della legge 26 luglio 1975, n. 354, norma dove è stabilito che i proventi delle manifatture carcerarie vengano assegnate annualmente sul bilancio della Cassa delle Ammende nella misura del 50% del loro ammontare. Parimenti, per la stessa motivazione, deve procedersi all'abrogazione dell'articolo 126, comma 4 del D.P.R. 230 del 2000, che prevede



la riassegnazione alla Cassa delle Ammende nella misura precisata dall'articolo 74 citato, dei proventi delle manifatture carcerarie.

Si segnala inoltre la nuova disposizione introdotta al *comma 12* dell'articolo 20 in esame, finalizzata a promuovere un'attività lavorativa orientata al c.d. autoconsumo dei beni ricavati dalla propria attività lavorativa, sia come produzione agricola che commercializzazione di prodotti, soprattutto negli spacci aziendali dell'amministrazione penitenziaria.

Considerato che a legislazione vigente per ciascun anno del triennio 2018-2020 si prevede di acquisire all'entrata del bilancio dello Stato sul capitolo 2406, "Proventi derivanti dalla vendita di manufatti, prodotti agricoli e industriali", risorse per euro 30.000, *l'assegnazione all'amministrazione penitenziaria dei proventi della produzione agricola e della vendita dei prodotti destinati all'autoconsumo determinerebbe oneri, in termini di minor gettito per l'erario quantificati in 30.000 euro per ciascun anno del triennio 2018-2020, cui potrà provvedersi mediante riduzione del "Fondo per l'attuazione della legge 23 giugno 2017, n. 103", previsto dall'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.*

E' previsto, infine, che l'amministrazione penitenziaria possa elaborare progetti di pubblica utilità da realizzare anche all'interno degli istituti e che ai detenuti, i quali partecipino proficuamente a tali progetti, possa essere riconosciuta una maggiorazione dello sconto di pena ordinariamente previsto a titolo di liberazione anticipata.

L'intervento di valorizzazione del lavoro di pubblica utilità dei detenuti ed internati nonché delle attività di volontariato si collega alla previsione della legge di stabilità per il 2016 - art. 1, comma 312 ss., legge n. 208 del 2015 -, confermata anche per il 2018 ed il 2019 dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (art. 1, comma 180), che prevede il rifinanziamento del Fondo per il pagamento del premio di assicurazione obbligatoria contro infortuni e malattie anche per i detenuti e gli internati occupati nelle attività di cui all'attuale articolo 21, comma 4-ter, ord. pen.

Inoltre, al fine di stabilizzare in maniera permanente le risorse destinate alla copertura INAIL, attualmente in regime sperimentale fino all'anno 2019, si prevede al comma 2, che lo stesso Fondo sia integrato, a decorrere dall'anno 2020, anche per le finalità connesse alla copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni, in favore dei detenuti e degli internati impegnati in lavori di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 20-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354.

A tal fine si prevede che ai relativi oneri, pari a 3 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020, si provvederà mediante riduzione del "Fondo per l'attuazione della legge 23 giugno 2017, n. 103", previsto dall'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

L'articolo 22 apporta rilevanti modifiche alle disposizioni inerenti la remunerazione dei detenuti per il lavoro svolto. Innanzitutto, già dalla rubrica, il termine "mercede" è sostituito con il



termine "remunerazione", la quale è stabilita in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato ed è commisurata ai 2/3 di quella prevista dai contratti collettivi di lavoro.

Le risorse stanziare per la remunerazione del lavoro dei detenuti sono state incrementate di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2018 per effetto della legge 27 dicembre 2017, n. 205. Tali risorse, quindi, risultano iscritte nel bilancio del Ministero della giustizia, 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 1764 "Spese per mercedi ai detenuti lavoranti", per un ammontare pari ad euro 110.016.095 per ciascuno anno del triennio 2018-2020.

Le modifiche dell'articolo 25-bis dell'O.P. sono relative alla nuova composizione delle Commissioni regionali per il lavoro penitenziario, deputate ad occuparsi della materia della promozione e coordinamento dei programmi formativi destinati alle persone detenute, ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, in prospettiva del reinserimento nel mondo del lavoro al termine dell'espiazione della pena.

Il funzionamento della commissione, già prevista a legislazione vigente, non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, non prevedendosi la corresponsione di compensi, gettoni di presenza, indennità, rimborsi spese ed altri emolumenti comunque denominati ai componenti della stessa.

Inoltre, si prevede l'introduzione di una nuova norma, l'articolo 25-ter, per assicurare alla popolazione carceraria l'accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali. Con la predetta norma l'amministrazione penitenziaria deve garantire, anche attraverso convenzioni non onerose con enti pubblici e privati (patronati, caf, aziende/agenzie di servizi), un servizio di assistenza per l'espletamento delle pratiche volte ad ottenere prestazioni di natura previdenziale (pensioni di vecchiaia, anzianità, pensioni di inabilità, pensioni ai superstiti) o prestazioni di natura assistenziale (assegno sociale, invalidità civile, integrazione della pensione al trattamento minimo), nonché per l'erogazione di servizi e le misure di politica attiva del lavoro, stabilite nel d.lgs. n. 150 del 2015.

Le suddette modifiche intervenute non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A sostegno della non onerosità della norma, si rappresenta che il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 nonché la circolare esplicativa n. 131 del 10 ottobre 2011 emanata dall'Inps hanno stabilito che le domande di qualsiasi prestazione previdenziale ed assistenziale deve essere presentata mediante modalità telematica, la quale riveste carattere di esclusività. A tal fine è previsto l'utilizzo di uno dei tre canali: WEB, intermediari dell'Istituto, contact center integrato. Si conferma, quindi, che tale assistenza potrà essere svolta con le dotazioni strumentali già in possesso dell'amministrazione penitenziaria nonché con personale già predisposto a tali servizi.



Il comma aggiuntivo dell'articolo 46 tratta dell'assistenza post-penitenziaria e dispone il riconoscimento dell'assegno di ricollocazione a coloro che hanno terminato l'espiazione della pena o a coloro che non sono più sottoposti a misure di sicurezza e che versano in stato di disoccupazione, ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 150 del 2015, secondo i requisiti e le modalità stabilite dall'articolo 23 del medesimo decreto, *nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente.*

La norma, pertanto, non è suscettibile di determinare nuovi oneri per la finanza pubblica in quanto la stessa non modifica i requisiti per l'accesso alle prestazioni sociali previste dall'attuale normativa.

All'articolo 54, è introdotto il comma 3-bis, con cui si prevede che la partecipazione proficua ai progetti di pubblica utilità può comportare un ulteriore sconto della pena comminata nelle misure stabilite nel suddetto articolo. *La suddetta modifica non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.*

Significativa, riguardo alle finalità di incentivazione del lavoro intramurario è la modifica del comma 2 dell'articolo 9-bis, del decreto-legge n. 510 del 1996, convertito dalla legge n. 608 del 1996, in tema di c.d. comunicazioni obbligatorie, effettuate dai datori di lavoro: in particolare si precisa che, anche nel caso di assunzione, proroga, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro con i detenuti e gli internati che prestano la loro attività all'interno degli istituti penitenziari, i datori di lavoro privati e l'amministrazione penitenziaria sono tenuti ad effettuare le relative «comunicazioni obbligatorie» esclusivamente per via telematica, in attuazione dell'articolo 1, commi dal 1180 al 1185 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e del decreto Interministeriale del Ministero del lavoro e della Previdenza sociale, di concerto con il Ministero per le Riforme e le Innovazioni per la Pubblica Amministrazione. Tali comunicazioni confluiscono nell'archivio informatizzato oggi gestito da ANPAL nell'ambito del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro. *Si conferma, anche per tale adempimento, quanto già precedentemente evidenziato in materia assistenziale e previdenziale, circa la non onerosità delle disposizioni, atteso che a tale obbligo potrà essere data attuazione per via telematica con le dotazioni strumentali già in possesso dell'amministrazione penitenziaria nonché con personale già predisposto a tali servizi. Per quanto riguarda, inoltre, gli adempimenti forniti da ANPAL (Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro istituita dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, di attuazione della legge 10 dicembre 2014, n.183) ente a personalità giuridica di diritto pubblico sottoposta alla vigilanza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, si rappresenta che la stessa agenzia ha come principale obiettivo il coordinamento delle politiche del lavoro a favore di persone in cerca di occupazione e la ricollocazione dei disoccupati, ivi ricompresi, pertanto, anche i detenuti e gli internati.*



Per l'attuazione delle nuove politiche attive del lavoro l'Anpal realizza il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, in cooperazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le Regioni e le Province autonome, l'Inps e l'Isfol. Le informazioni confluite nel sistema informativo unitario rappresenteranno la base per la formazione del fascicolo elettronico del lavoratore, liberamente accessibile da parte degli interessati. Il sistema informativo e il fascicolo elettronico del lavoratore mirano ad una migliore gestione del mercato del lavoro e del monitoraggio delle prestazioni erogate. Tutte le informazioni contenute nel Sistema informativo sono messe a disposizione delle Regioni ed Anpal ha come compito istituzionale quello di coordinare la Rete nazionale formata dalle strutture regionali per le politiche attive del lavoro, dall'Inps, dall'Inail, dalle agenzie per il lavoro e dagli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, dagli enti di formazione, da Italia Lavoro, dall'Isfol e dal sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, dalle università e dagli altri istituti di scuola secondaria di secondo grado. Si assicura che trattandosi di adempimenti di natura istituzionale, l'attività svolta da ANPAL anche riguardo ai lavoratori detenuti ed internati non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

L'articolo 3 (Disposizione transitoria in tema liberazione anticipata e progetti di pubblica utilità) introduce una disposizione transitoria finalizzata a consentire l'estensione dell'applicazione del beneficio premiale di cui al comma 3-bis dell'articolo 54 ord. pen. a coloro che hanno partecipato a progetti di pubblica utilità a partire dalla data di entrata in vigore della norma che ha introdotto il lavoro di pubblica utilità nell'ordinamento penitenziario.

Si rappresenta il carattere di neutralità finanziaria della disposizione, avente carattere ordinamentale.

L'articolo 4 (Abrogazioni) prevede l'abrogazione delle disposizioni in materia di riassegnazione dei proventi delle manifatture carcerarie da destinare alla Cassa delle ammende, per i cui effetti finanziari si rimanda all'articolo 2. In particolare vengono abrogati, oltre all'articolo 74, comma 5, numero 3) dell'O.P.:

- il comma 4 dell'articolo 126 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230;
- le parole: "Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, articolo 126» all'elenco 1 di cui all'articolo 2, comma 615, della legge 24 dicembre 2007, n.244, al numero 5 Ministero della giustizia.

L'articolo 5 (Disposizioni finanziarie) contempla le disposizioni di natura finanziaria, prevedendo che, fatta eccezione per le specifiche autorizzazioni di spesa con riferimento agli articoli 1 e 2, per l'attuazione delle disposizioni di cui al provvedimento in esame le amministrazioni interessate



provvedono ai relativi adempimenti avvalendosi delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. In particolare:

1. Agli oneri derivanti dagli articoli 1 e 2, commi 1 lett. a) e 2, pari a complessivi euro 530.000 per l'anno 2018, ad euro 2.530.000 per l'anno 2019, ad euro 5.530.000 per l'anno 2020 e ad euro 3.530.000 a decorrere dall'anno 2021, si provvede mediante riduzione del "Fondo per l'attuazione della legge 23 giugno 2017, n. 103", di cui all'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.
2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. Dall'attuazione del presente decreto, ad eccezione delle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2, commi 1 lett. a) e 2, non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.
3. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Si riporta di seguito una tabella riepilogativa degli interventi finanziati a valere sulle risorse del predetto fondo per il triennio 2018-2020 e a decorrere dall'anno 2021, quantificati nella presente relazione tecnica:

RIFERIMENTO NORMATIVO	INTERVENTO FINANZIATO	IMPORTO PER ANNO FINANZIARIO 2018	IMPORTO PER ANNO FINANZIARIO 2019	IMPORTO PER ANNO FINANZIARIO 2020	IMPORTO PER ANNO FINANZIARIO 2021 e a regime
Articolo 1 (Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di trattamento penitenziario)	Adeguamento e rifunzionalizzazione di strutture, spazi e locali degli Istituti penitenziari		2.000.000	2.000.000	
Articolo 2, comma 1 lett. a (Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di lavoro penitenziario)	Lavorazioni, manufatture e prestazione di servizi carcerari e c.d. autoconsumo	530.000	530.000	530.000	530.000
Articolo 2, comma 2 (Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di copertura assicurativa INAIL)	Integrazione Fondo per il pagamento del premio di copertura assicurativa INAIL a decorrere dal 2020			3.000.000	3.000.000
	Totale	530.000	2.530.000	5.530.000	3.530.000

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2000, n. 190 ha avuto esito

POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato,

7 MAR. 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 G), H) E R) DELLA LEGGE 23 GIUGNO 2017, N. 103”

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

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

Lo schema di decreto legislativo attua una parte della 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 le parti relative alla vita e al lavoro penitenziario, si è utilizzato il contributo 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:

- all’incremento delle opportunità di lavoro retribuito, sia intramurario sia esterno, nonché di attività di volontariato individuale e di reinserimento sociale dei condannati, anche attraverso il potenziamento del ricorso al lavoro domestico e a quello con committenza esterna, aggiornando quanto il detenuto deve a titolo di mantenimento (comma 85, lettera g), nonché alla maggiore valorizzazione del volontariato, sia all’interno del carcere sia in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna (comma 85, lettera h);

- al miglioramento della vita carceraria, attraverso la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna (comma 85, lettera r).

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:

- g) l'incremento delle opportunità di lavoro retribuito, sia intramurario sia esterno, nonché di attività di volontariato individuale e di reinserimento sociale dei condannati, anche attraverso il potenziamento del ricorso al lavoro domestico e a quello con committenza esterna, aggiornando quanto il detenuto deve a titolo di mantenimento (comma 85, lettera g);
- 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);
- al miglioramento della vita carceraria;
- 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).

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"*:

- 5 caratteristiche degli edifici penitenziari
- 6 locali di soggiorno e pernottamento
- 8 igiene personale
- 12 attrezzature per attività di lavoro, di istruzione e di ricreazione
- 20 lavoro
- 20-bis modalità di organizzazione del lavoro
- 21 lavoro all'esterno
- 22 determinazione delle mercedi
- 25-bis commissione regionale per il lavoro penitenziario
- 26 religione e pratiche di culto

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

- 20-ter Lavoro di pubblica utilità
- 25-ter Assistenza per l'accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali

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 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, lavoro ecc).

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 dimostrano adeguatamente una incidenza di ricaduta nel reato largamente inferiore per coloro che hanno potuto beneficiare di attività di trattamento e significativamente ove costoro abbiano potuto svolgere attività lavorativa.

Va tuttavia chiarito che il lavoro del detenuto non è un «obbligo», atteso che la previsione di un tale obbligo stride con il principio del libero consenso al trattamento penitenziario.

Nella medesima prospettiva muove 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 rispetto della dignità della persona detenuta 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,

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

L'intervento normativo è conforme alla disciplina costituzionale, recependo le indicazioni ricavabili dall'art.27 Cost. 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.

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

Sul piano dell'esecuzione intramuraria, oggetto principale del presente intervento, si è inteso garantire un'esecuzione rispettosa dei diritti fondamentali della persona, favorendo altresì, nella misura più ampia possibile, il mantenimento dei legami tra il detenuto e la società. Ciò nella consapevolezza che, paradossalmente, l'apertura del carcere all'esterno 'aumenta la sicurezza', riducendo il livello di recidiva dei condannati (così come confermato da svariate ricerche nazionali ed internazionali). Dallo studio delle esperienze straniere ha trovato conferma l'assunto, che è a ben guardare alla base della normativa sovranazionale, secondo cui l'innalzamento dei livelli di sicurezza contro la criminalità dipende anche da interventi di tipo inclusivo, funzionali a mantenere, ed anzi a incentivare, i legami del condannato con la società.

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. Tuttavia, come emerge dai lavori preparatori degli Stati generali, risultano significativi i dati provenienti dal sistema penitenziario spagnolo. Il sistema catalano, grazie all'opera svolta dal CIRE

(Centro di iniziative per il reinserimento), è in grado di fornire lavoro al 50% dei detenuti e garantisce al 50% di questi un inserimento lavorativo stabile nel momento in cui il soggetto viene rimesso in libertà. Il dato interessante è quello relativo alla recidiva: il tasso di recidiva dei detenuti che hanno potuto accedere al lavoro in carcere è solo del 30% e scende poi al 20% in relazione a soggetti che hanno lavorato durante l'esecuzione di misure alternative. Gli studi condotti evidenziano come i trend europei, vadano decisamente nel senso della riduzione della centralità del carcere nel sistema sanzionatorio penale. Laddove dunque l'abbattimento del pericolo di recidiva non si fronteggiato con misure alternative è comunque dimostrato che l'ottica di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e l'avviamento al lavoro anche intra murario costituiscono strumenti sicuramente utili allo scopo.

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

Non sono previste abrogazioni.

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 G), H) E R) DELLA LEGGE 23 GIUGNO 2017, N. 103”

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*”, e si integra con l’ulteriore atto di esercizio della medesima delega, intervenendo specificamente sul trattamento penitenziario e sul lavoro dei detenuti.

È essenziale che venga adeguatamente tutelata, nel corso dell’esecuzione penale, la dignità della persona, e che siano offerte occasioni di reinserimento sociale anche attraverso lo svolgimento di attività lavorativa.

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.

Tenuto conto del fatto che la delega è stata esercitata al fine di adeguare la disciplina in materia di ordinamento penitenziario, attesa la risalenza nel tempo della stessa (legge 26 luglio 1975, n. 354), agli innovativi orientamenti della giurisprudenza costituzionale, di legittimità, nonché delle Corti europee, con il presente ulteriore intervento si mira a superare quelle criticità emerse con riguardo agli aspetti della vita detentiva collegati agli spazi fisici. Da qui la regolamentazione dei locali di soggiorno e pernottamento, delle aree comuni, dei servizi igienici, trattandosi di aspetti del tutto rilevanti e che hanno già esposto il Paese a sanzioni proprio in ragione del fatto che la carcerazione in uno spazio troppo ristretto può integrare un trattamento inumano e degradante, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'intervento risponde inoltre all'esigenza di indubbio rilievo sociale di abbattere la 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.

Gli studi sulla recidiva dimostrano adeguatamente una incidenza di ricaduta nel reato largamente inferiore per coloro che hanno potuto beneficiare di attività di trattamento e significativamente ove costoro abbiano potuto svolgere attività lavorativa.

Va tuttavia chiarito che il lavoro del detenuto non è un «obbligo», atteso che la previsione di un tale obbligo stride con il principio del libero consenso al trattamento penitenziario; principio che si fonda, tra l'altro, sull'ovvia considerazione che le *chances* di successo del percorso di reinserimento dipendono dalla volontà del condannato, e vanno commisurate alle capacità e competenze di ciascuno. Da qui la revisione delle norme funzionali al collocamento lavorativo dei detenuti, che hanno lo scopo da un lato di salvaguardia del bagaglio di esperienze di ciascun detenuto dall'altro di ovviare a prassi distorte collegate alla rotazione. Infatti il sistema carcerario non è in grado di garantire la 'piena occupazione', la riforma della commissione che si occupa del collocamento dei detenuti ha quindi anche il compito di fissare i criteri di avvicendamento nei posti di lavoro, affinché il maggior numero possibile di detenuti e internati possa beneficiare dell'opportunità rieducativa offerta dal lavoro. Si traduce quindi in norma positiva - e si assicura trasparenza - alla pratica della 'rotazione' nei posti di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. Per assicurare all'elemento del lavoro di svolgere quel ruolo importante che le norme gli assegnano nell'ambito del trattamento rieducativo, e per consentire all'amministrazione penitenziaria di adempiere al compito di offrire opportunità di occupazione, si valorizza il lavoro di pubblica utilità.

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

Detenuti lavoranti
Serie storica semestrale degli anni: 1991 - 2017

Data Rilevazione	Detenuti Presenti	Lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria	% Lavoranti alle dipendenze sul totale dei lavoranti	Lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria	% Lavoranti non alle dipendenze sul totale lavoranti	Totale lavoranti	% 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.

Si intende inoltre in tempi ragionevolmente brevi eliminare dagli istituti italiani i servizi igienici cd 'a vista' – secondo i dati del DAP vi sono a tutt'oggi 1.065 detenuti ancora allocati in 1.776 camere con bagni a vista –, a tutela di evidenti esigenze di riservatezza direttamente incidenti sulla dignità del detenuto. Per le stesse ragioni è opportuno collocare, a livello di fonte primaria, la prescrizione che le docce siano dotate sempre di acqua calda. Nonché di dotare gli istituti di attrezzature per attività di lavoro, di istruzione e di ricreazione.

Si potrà, altresì, realizzare l'obiettivo di deflazionare e ridurre il sovraffollamento carcerario, arginando il fenomeno della recidiva, mediante misure volte a potenziare il trattamento del detenuto e il suo reinserimento sociale, in cui ruolo essenziale assume, come esposto sopra, la possibilità di accesso al lavoro.

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.

Nel medio-lungo periodo inoltre si ritiene che l'amministrazione penitenziaria possa elaborare progetti di pubblica utilità da realizzare anche all'interno degli istituti e che ai detenuti i quali partecipino 'proficuamente' a tali progetti possa essere riconosciuta una maggiorazione dello sconto di pena ordinariamente previsto a titolo di liberazione anticipata, ove la partecipazione al progetto risulti, a giudizio del magistrato di sorveglianza, indicativa del progresso trattamentale del detenuto.

Si pensi alla possibilità di organizzare, anche *intra moenia*, attività a servizio di enti o istituzioni pubbliche o di soggetti privati che svolgono servizi di pubblica utilità o di pubblico interesse (assistenza a disabili o a soggetti deboli, centri antiviolenza, case famiglia, organizzazioni del cd. 'quarto settore'), attività di call center, di archiviazione digitale di dati, di digitalizzazione e dematerializzazione di documentazioni ed atti amministrativi.

L'intervento di valorizzazione del lavoro di pubblica utilità dei detenuti e internati si collega alla previsione della legge di stabilità per il 2016, che prevede un Fondo per il pagamento del premio di assicurazione obbligatoria contro infortuni e malattie anche per i detenuti e gli internati occupati nelle attività in parola.

Anche le disposizioni di principio in materia di libertà di culto sono assunte in prospettiva temporale ampia, costituendo un ulteriore modo per garantire la piena dignità della persona all'interno del carcere, nella consapevolezza che solo il riconoscimento pieno dei diritti, non sacrificabili allo stato detentivo, possa restituire significato all'esperienza carceraria in funzione di rieducazione

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 all'aumento di detenuti impegnati in attività di lavoro anche di pubblica utilità, cui dovrebbe verosimilmente corrispondere una diminuzione del numero di coloro che, avendo già vissuto l'esperienza del carcere, vi faranno ciononostante rientro.

Per gli interventi materiali all'interno degli istituti il controllo è demandato ai sistemi di evidenza pubblica che presiedono alla allocazione delle risorse economiche a ciò destinate e alla attribuzione dei relativi lavori.

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, oltre che enti pubblici. L'ampliamento infatti di opportunità lavorative anche nell'ambito della pubblica utilità 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.

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, l'organizzazione e amministrazione dell'esecuzione penale, la progressiva residualità della pena.

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

Lo schema di decreto costituisce l'esito di una sicura soluzione di ragionevole comparazione tra esigenze di riforma e spinte anche più avanzate in senso di totale revisione della funzione del carcere. Gli interventi in esame si muovono comunque all'interno dell'attuale sistema di pena e non sono state accolte soluzioni volte a un maggiore intervento sociale anche della fase post-penitenziaria, mediante programmi di accompagnamento al lavoro, housing, sostegno alla genitorialità.

Sul piano dell'assicurazione di un trattamento dignitoso del detenuto sicuramente tra i bisogni non adeguatamente riconosciuti (o garantiti sul piano dell'effettività) vi sono senz'altro quelli legati al mantenimento dei rapporti familiari e delle relazioni affettive in genere. Si tratta di bisogni che talora stentano ad emergere nei termini propri di diritti fondamentali, in maniera evidente con riguardo all'ambito della sessualità. Si tratta di un profilo particolarmente problematico che non ha trovato soluzione nel decreto, nonostante più proposte siano emerse nel corso degli Stati generali dell'esecuzione penale e nei lavori della commissione di studio che ha elaborato il testo finale.

In particolare non ha trovato regolamentazione propria il cd. "permesso di affettività", che avrebbe consentito, al di fuori delle ipotesi disciplinate dagli artt. 30 e 30 ter o.p., al detenuto di essere ammesso a godere di un permesso allo scopo specifico di poter coltivare i propri interessi affettivi e/o di trascorrere un congruo tempo con il coniuge, con il convivente, con altro familiare o, comunque, con una delle persone indicate nell'art.18 o.p.

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 razionalizzare 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.

In particolare, l'intervento normativo, in uno con l'ulteriore atto di esercizio della medesima delega, 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, o sta, 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.

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.

Ulteriori oneri per la finanza pubblica deriveranno dall’adeguamento materiale delle strutture penitenziarie.

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. La 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, predisporre le misure organizzative necessarie.

Come detto 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.

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.

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:

- il numero dei soggetti che accederanno al lavoro e al lavoro di pubblica utilità;
- 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);
- 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.

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.