SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

N. 39

ATTO DEL GOVERNO
SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario

(Parere ai sensi dell'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettera a)*,* d)*,* i)*,* l)*,* m)*,* o)*,* r)*,* t) *e* u)*, della legge 23 giugno 2017, n. 103)*

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 3 agosto 2018)

Il Ministro
per i rapporti con il Parlamento
e la democrazia diretta

DRP/II/XVIII/D17/18

Roma, 3 agosto 2018

Con Preghiera

trasmetto, al fine dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, lo schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere *a)*, *d)*, *i)*, *l)*, *m)*, *o)*, *r)*, *t)* e *u)*, della legge 23 giugno 2017, n. 103, approvato in esame preliminare dal Consiglio dei ministri il 2 agosto 2018.

In considerazione dell'imminente scadenza della delega, Le segnalo, a nome del Governo, l'urgenza dell'esame del provvedimento da parte delle competenti Commissioni parlamentari pur se privo dei pareri della Conferenza unificata e del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, che mi riservo di trasmettere non appena saranno acquisiti.

Cordialmente

Riccardo Fraccaro

Sen. Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI
Presidente del Senato della Repubblica
ROMA

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

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

I contenuti normativi del rinnovato schema in esame tengono conto della volontà politica, sopravvenuta alla trasmissione del testo per la seconda lettura alle Camere ai sensi del comma 83 dell'articolo unico della legge n.103/2017, e tradotta in pareri contrari circa l'assetto complessivo della riforma. Ciò ha indotto il Governo a elaborare un nuovo testo del decreto legislativo e a trasmetterlo alle Camere così avviando un nuovo procedimento di esercizio della delega, con conseguente attivazione, per la prima volta, della proroga di sessanta giorni del relativo termine (prevista dal citato comma 83). Il nuovo testo elaborato, in ragione del tenore delle motivazioni poste a fondamento dei pareri negativi da ultimo resi dalle Camere, è contrassegnato, in particolare, dalla scelta di mancata attuazione della delega nella parte complessivamente volta alla facilitazione dell'accesso alle misure alternative e alla eliminazione di automatismi preclusivi (lettere b), c) ed e) del comma 85 dell'articolo citato). Le Camere sono quindi chiamate a pronunciarsi su un testo diverso, nelle opzioni di fondo, rispetto al precedente con conseguente superamento dell'assetto complessivo della riforma reso oggetto dei pareri contrari.

ASSISTENZA SANITARIA

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

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

Con la prima si afferma in modo chiaro il diritto di detenuti e internati a prestazioni sanitarie tempestive. L'effettività della garanzia, infatti, si gioca anche sul terreno della disciplina delle liste d'attesa per l'erogazione delle prestazioni sanitarie: spesso, infatti, accade che il trasferimento del detenuto in un diverso istituto penitenziario, che ricade sotto la competenza di altra azienda sanitaria, faccia perdere la precedenza acquisita nella lista d'attesa per una

prestazione richiesta prima del trasferimento, con pregiudizio per lo stato di salute della persona. Si ritiene, allora, che la questione non possa essere risolta a livello di legislazione ordinaria, ma attraverso specifici accordi – da definire in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni – finalizzati a limitare gli effetti che eventuali trasferimenti potrebbero produrre sui tempi di attesa della prestazione sanitaria.

Con la seconda interpolazione si valorizzano gli interventi di prevenzione, cura e sostegno in riferimento alla marginalità sociale. La modifica, terminologica, sulla "*marginalità*", in luogo della precedente espressione "*disagio sociale*" viene incontro al rilievo del Garante Nazionale sulla non adeguatezza della terminologia ("*disagio sociale*") che era stata impiegata nel testo dello schema del decreto legislativo.

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

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

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

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

Si razionalizza, poi, la complessiva disciplina della competenza per il rilascio delle autorizzazioni in materia di ricoveri in luoghi esterni di cura, la cui attuale regolamentazione, ripartita tra le disposizioni di matrice penitenziaria (l. 26.7.1975, n. 354, e d.p.r. 30.6.2000, n. 230) e quelle del codice di procedura penale (articolo 240 disp. att. c.p.p.), ha originato dubbi interpretativi, non di rado causa di disservizi e ritardi applicativi. Dal punto di vista sistematico, si valorizza il principio per cui la competenza, ai fini dell'intervento nei confronti dei soggetti detenuti, si distribuisce con riferimento alla loro posizione giuridica, con

attivazione del giudice procedente nei confronti degli imputati e – una volta concluso il processo – del magistrato di sorveglianza, al quale è tuttavia attribuita la facoltà di delegare il direttore dell'istituto. La riscrittura si ispira al criterio recepito dall'articolo 279 c.p.p. In accoglimento di un'osservazione della Camera dei deputati, si precisa, in riguardo alla già individuata competenza del pubblico ministero per gli imputati tratti in udienza per il giudizio direttissimo, che il riferimento è al giudizio che si instaura con contestuale richiesta di convalida dell'arresto in flagranza, che si connota appunto per l'assenza, nello spazio temporale che va dall'arresto al giudizio, di un giudice.

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

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

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

anche ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità penali) degli elementi dai quali possano emergere segni di maltrattamenti o violenza.

Viene, altresì, riconosciuto il diritto di detenuti ed internati ad avere informazioni complete sul loro stato di salute, non solo all'atto di ingresso in istituto, ma anche durante e al termine del periodo di detenzione. Con riferimento alle prestazioni sanitarie va assicurato, come ad ogni cittadino libero, il rispetto dei principi di globalità dell'intervento sulle cause di pregiudizio della salute, di unitarietà dei servizi e delle prestazioni, di integrazione dell'assistenza sociale e sanitaria e di garanzia della continuità terapeutica. È condiviso sul punto il parere espresso dalla Conferenza Unificata sul contenuto del comma 8 dell'articolo 11 novellato circa la garanzia delle visite quotidiane agli ammalati e al detenuto che ne faccia richiesta; essa va attribuita più correttamente al «medico del servizio sanitario», piuttosto che al «servizio sanitario», inteso come struttura; analogamente, peraltro, a quanto già prevede il sesto comma del vigente articolo 11 che discorre appunto del «sanitario», il quale «deve visitare ogni giorno gli ammalati e coloro che ne facciano richiesta».

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

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

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

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

Inoltre, riproducendo il contenuto dell'articolo 17, commi 6 e 7, del regolamento (che sono contestualmente abrogati), si estende l'ambito dei trattamenti sanitari che detenuti e internati possono richiedere a proprie spese: non solo la visita dell'esercente una professione sanitaria di loro fiducia, ma anche trattamenti medici, chirurgici e terapeutici da effettuarsi da parte di

sanitari e tecnici di fiducia nelle infermerie o nei reparti clinici e chirurgici all'interno degli istituti. L'autorizzazione è data dal direttore dell'istituto, analogamente a quanto già oggi previsto, salvo che per gli imputati sino alla pronuncia della sentenza di primo grado, per i quali la competenza è del giudice che procede. Il testo dello schema di decreto è stato modificato in conformità al corretto rilievo della Conferenza unificata circa la necessità del rinvio agli accordi con la competente azienda sanitaria, laddove il detenuto usufruisca, a proprie spese, di trattamenti eseguiti all'interno dell'istituto prestati da un medico di fiducia (articolo 11 comma 12).

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

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

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

SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI – LETTERA A) DEL COMMA 85.

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

- L'articolo 18-*ter*, ove l'intervento risponde alla duplice esigenza di coordinamento con l'intervento sull'articolo 11 - in base al principio che la competenza della magistratura di sorveglianza, e dell'autorità penitenziaria delegata, si individua con riferimento ai soggetti condannati a titolo definitivo - e di razionalizzazione di carattere sistematico.

Ragioni pratiche e di opportunità inducono a mantenere in capo all'autorità giudiziaria procedente – meglio in grado di ponderare le esigenze preventive del caso concreto – il controllo su ulteriori attività e misure potenzialmente pregiudizievoli per gli esiti processuali (v. *infra*, in tema, ad esempio, di ricoveri in luoghi esterni di cura, di permessi c.d. "di necessità", di autorizzazione alla visita di un sanitario di fiducia), fruibili da chi è ristretto in carcere sulla base di un'ordinanza cautelare.

L'articolo 30, al fine di coordinare, per quanto concerne gli imputati, le regole di competenza in tema di concessione dei permessi c.d. di necessità alle corrispondenti regole proposte in tema di ricoveri in luoghi esterni di cura.

L'unico intervento sull'articolo 35-bis ord. pen. riguarda la partecipazione dell'amministrazione interessata al giudizio.

L'articolo 69-*bis*, la cui modifica risponde all'esigenza di semplificazione con la formale soppressione del comma 5, disposizione priva di applicazione pratica, che ha consumato la sua utilità nella fase di transizione dalla precedente all'attuale procedura. Infatti, essendo passato ormai molto tempo dalla legge n. 277 del 2002, che ha trasferito la competenza in tema di liberazione anticipata dal tribunale di sorveglianza all'omonimo magistrato monocratico, è ormai radicata – nei soggetti legittimati alla relativa richiesta – la consapevolezza che le istanze di riduzione di pena *ex* art. 54 ord. pen. devono essere indirizzate al magistrato di sorveglianza, che decide, tra l'altro, in tempi assai più rapidi.

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

Non si è inciso organicamente sull'art.656 c.p.p. dal momento che le modifiche recate dal testo originariamente trasmesso alle Camere, oggetto di specifici rilievi nell'ambito dei pareri parlamentari contrari da ultimo resi sulla precedente versione del testo, presupponevano la complessiva rivisitazione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative e dunque di intervenire sulla norma centrale in materia di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena. Rimane ferma la modifica del comma 6 dell'articolo citato che introduce il termine dilatorio di trenta giorni per la decisione sulle istanze, in chiave di adeguamento a quanto stabilito dal legislatore delegante nell'articolo 1, comma 85, lett. d), dove si prescrive che, in sede di attuazione della delega, venga prevista come obbligatoria l'osservazione scientifica della personalità, da condurre nei confronti del condannato non

detenuto, e che ne vengano contestualmente fissati i tempi. La modifica va pertanto collegata alla previsione contenuta nell'articolo 7 dello schema di decreto di modifica del comma 2 dell'art.47 ord. pen. che attribuisce all'UEPE l'osservazione quantomeno per un mese dei richiedenti la misura in stato di libertà.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'*iter* del procedimento si articola nei seguenti passaggi: il presidente del tribunale di sorveglianza, quando la pena da espiare non è superiore a un anno e sei mesi, cura l'acquisizione dei documenti e delle necessarie informazioni e designa per la decisione un magistrato del tribunale, al quale è consentito, ove ne sussistano i presupposti, concedere in via provvisoria con ordinanza *de plano* la misura richiesta; in tale evenienza l'ordinanza è comunicata al pubblico ministero e notificata all'interessato e al difensore, i quali sono legittimati a proporre opposizione nel termine di dieci giorni; l'ordinanza resta sospesa durante il termine per proporre opposizione e fino alla decisione definitiva del tribunale; il tribunale, quindi, interviene in seconda battuta per decidere se confermare (senza formalità di procedura) la decisione del magistrato designato, ovvero dare avvio al rito ordinario (articoli 666 e 678 c.p.p.), al cui esito verrà adottato il provvedimento definitivo. Il ricorso al rito "ordinario" (articoli 666 e 678 c.p.p.) s'impone nel caso di opposizione avverso l'ordinanza del magistrato. Il paradigma di riferimento è sempre di natura bifasica, ma con

alcune differenze rispetto alla soluzione basata sull'estensione del modulo *ex* articolo 667, comma 4, c.p.p.: la scansione in fasi avviene sul piano dei rapporti tra organo monocratico e organo collegiale (e non nel contesto unitario del tribunale); in assenza di contraddittorio, può essere adottata solo una decisione favorevole all'interessato (di riflesso, si relativizza l'esigenza di rafforzare le garanzie del primo momento decisorio e svanisce quella di stabilire una causa d'incompatibilità *ad hoc*).

Si chiarisce che il provvedimento provvisorio può essere soltanto di concessione e che può essere adottato dal componente relatore del collegio del tribunale di sorveglianza. Il tribunale di sorveglianza resta in ogni caso l'organo giudiziario titolare del potere di conoscere delle domande di concessione delle misure alternative, ed in via esclusiva di rigettarle. Per esigenze di accelerazione e semplificazione, si riconosce in capo ad un componente del collegio giudicante il potere di accogliere, con ordinanza provvisoria, la domanda, salva la ratifica del collegio e, in ogni caso, la decisione dello stesso in esito all'opposizione.

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

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

esplicitamente, nella lett. *i)* del citato articolo 1, comma 85, il ricorso ai collegamenti audiovisivi anche per «*fini processuali*».

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

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

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

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

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

L'articolo 5 dello schema di decreto reca in primo luogo modifica all'articolo 51-*bis* ord. pen. che si discosta dalla vigente formulazione solo per alcuni aggiornamenti del testo. L'ambito di applicazione viene ridefinito facendo riferimento all'esecuzione in corso di una misura alternativa, senza elencare analiticamente tutte le misure previste dalla legge. Analogamente, la valutazione che il pubblico ministero è chiamato a compiere riguarda la persistenza delle condizioni di applicabilità della misura in corso, qualunque essa sia.

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

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

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

Si tratta del recepimento di una buona prassi già diffusa in molti uffici. Si è quindi precisato che il magistrato di sorveglianza a cui è riferimento è quello che ha giurisdizione nell'ambito territoriale in cui la misura è in esecuzione.

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

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

Le misure alternative alla detenzione sono caratterizzate da una *ratio* di forte potenziamento della funzione di risocializzazione alla quale potrebbero essere di ostacolo le pene accessorie con il loro contenuto di incapacitazione più o meno consistente. Ebbene, con riferimento alle misure alternative, mentre la Cassazione in precedenza riteneva che l'esecuzione delle pene accessorie dovesse essere posticipata all'esito dell'espiazione delle misure (Cass. 13499/2011, ced. 249865), di recente – con riferimento all'affidamento in prova – si è orientata diversamente, ritenendo che il tempo trascorso in misura alternativa possa essere computato anche come tempo di esecuzione della pena accessoria, con conseguenze anche

sotto il profilo degli effetti estintivi (Cass. 52551/2014, ced. 262196). Nella prassi, spesso avviene che l'organo dell'esecuzione disponga il differimento delle pene accessorie al termine dell'espiazione della misura alternativa, così da rendere più agevole la predisposizione del programma connesso alla misura.

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

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

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

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

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

L'istanza, come diversamente non potrebbe essere, può essere presentata anche dal difensore del condannato o dell'internato, sebbene fosse già evincibile dal sistema.
L'aggiunta del riferimento ai permessi di cui agli artt. 30 e 30-ter ord. pen., per un verso, pare conseguente alla valorizzazione della proposta del gruppo di osservazione e trattamento, destinata ad esplicarsi fisiologicamente anche nell'ammissione ai permessi premio, per altro verso ha il pregio di velocizzare la concessione di permessi legati ad eventi familiari, la cui notizia spesso proviene dai prossimi congiunti di detenuti ed internati, fino ad oggi però sforniti del potere di iniziativa.

L'articolo 8, in attuazione del criterio di delega di cui alla lettera d) del comma 85, introduce modifiche che investono le modalità di controllo sul rispetto da parte del condannato delle prescrizioni impartite a titolo di misura alternativa. Sebbene la legge disciplini dettagliatamente questa materia con riguardo alla semidentenzione, alla libertà controllata e alla libertà vigilata (art. 65 l. 24 novembre 1981, n. 689 e art. 228 c.p.), il profilo è attualmente trascurato per i provvedimenti emessi dalla magistratura di sorveglianza: la legge si limita a prevederne una comunicazione all'autorità provinciale di pubblica sicurezza (art. 58 ord. pen.) addossando sui servizi sociali i compiti di vigilanza sul rispetto delle loro direttive (art. 96 comma 5 e 118 comma 8 lett. c) reg. penit.).
La proposta mira a regolare più compiutamente questo rilevante aspetto, coinvolgendo la polizia penitenziaria nelle verifiche sull'esecuzione penale esterna e definendo caratteristiche e limiti dei controlli affidati alle forze di polizia.
Si è ritenuto anzitutto di prevedere che la polizia penitenziaria, quando agisce in questo specifico ambito, debba seguire le indicazioni impartite dal direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna, che potrà richiedere il suo intervento per conferire maggiore effettività alla vigilanza sul rispetto delle prescrizioni. Al contempo, si è sottolineata l'esigenza di un coordinamento con l'autorità di pubblica sicurezza, che continua ad essere investita dei compiti di controllo sul territorio. Si sono infine aggiunte specificazioni volte a limitare gli accertamenti espletabili dalle diverse forze di polizia.
L'attuazione del criterio direttivo è volta a realizzare congiuntamente diversi obiettivi: superare il disagio degli assistenti sociali nell'espletamento dei compiti di controllo che la legge assegna loro, avvertiti come del tutto estranei alle competenze e alla "vocazione" di queste figure professionali; soddisfare l'insopprimibile esigenza – insita nella natura penale delle misure – di vigilare sul rispetto delle prescrizioni che contengono restrizioni della

libertà legate a parametri spazio-temporali e necessitano perciò di qualche verifica per non degradare a precetti astratti; valorizzare il ruolo della polizia penitenziaria arricchendo lo spettro delle sue competenze; alleggerire i compiti della polizia di sicurezza che potrebbe, a fronte di un significativo incremento della concessione di misure alternative, non assicurare controlli effettivi sui condannati in esecuzione penale esterna.

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

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

Il coinvolgimento della polizia penitenziaria in tali attività è espressamente contemplata nella legge delega.

Sempre in attuazione della lettera d) del comma 85, l'articolo 9, contiene una nuova formulazione dell'art. 72 ord. pen., che punta a integrare i compiti affidati agli uffici di esecuzione penale esterna aggiungendo un riferimento all'attività di osservazione del comportamento da espletare in libertà in vista dell'applicazione di misure alternative. Il contributo degli uffici dell'esecuzione penale esterna in vista dell'applicazione di misure alternative alla detenzione s'incentra, in virtù del testo vigente dell'art. 72 ord. pen., sull'inchiesta socio-familiare, che soffre il limite di non poter consegnare al giudice osservazioni sul «comportamento serbato» dal richiedente, cardine del giudizio configurato

dalla legge per la concessione dei benefici. Si allarga pertanto lo spettro delle valutazioni sulla situazione dell'istante mediante il coinvolgimento di un'*équipe* multidisciplinare, ricalcata sul modello di quella operante all'interno del carcere e capace di esprimere pareri anche sui dati comportamentali del condannato. Per l'espletamento di questa attività, presso gli uffici dell'esecuzione penale esterna dovranno essere incardinate (o coinvolte mediante idonee forme di collaborazione) figure professionali che affianchino gli assistenti sociali nell'inchiesta da inviare alla magistratura di sorveglianza.

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

DISPOSIZIONI IN TEMA DI VITA PENITENZIARIA.

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

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

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

Quanto al divieto di discriminazione, la proposta contiene alcune novità: anzitutto, si pone attenzione al rischio rappresentato dal 'sesso' quale possibile fattore di discriminazione con riferimento, ad esempio, al trattamento talvolta diseguale riservato alle donne in carcere. Si osserva, in particolare, che la popolazione femminile costituisce una percentuale molto bassa dell'intera popolazione detenuta (al 30 settembre 2017 è poco più del 4%), così che essa tende – per così dire - a "scomparire" dal punto di vista trattamentale.

Nell'affermare il principio secondo cui il trattamento è improntato ad assoluta imparzialità senza discriminazioni, l'attuale articolo 1 non cita -tra le cause di discriminazione- il sesso. La

spiegazione di questa omissione è stata individuata nella consapevolezza che il trattamento per le detenute donne è diverso da quello riservato agli uomini, ma questo non significa che debba essere diseguale o che possano essere ignorate le specifiche esigenze della popolazione detenuta femminile.

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

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

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

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

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

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

E', dunque, fondamentale che si realizzi una sorveglianza più efficace, che fondi i suoi presupposti su un sistema che faccia della conoscenza del detenuto il fulcro su cui deve poggiare qualsiasi tipo di intervento trattamentale o securitario adeguato

Si interviene sull'articolo 9 ord. pen., che tratta dell'alimentazione dei detenuti, per estendere i requisiti del vitto, rispetto a quanto attualmente previsto, in modo da soddisfare le esigenze delle diverse 'culture' alimentari, nel rispetto del principio di *tendenziale* conformità della vita penitenziaria a quella esterna. La natura cogente della prescrizione è mitigata dalla possibilità, da parte dell'amministrazione, di garantire un vitto conforme nei limiti delle effettive disponibilità e della concreta reperibilità di generi rispondenti alle varie esigenze della popolazione detenuta.

L'intervento sull'articolo 10 ord. pen., la cui rubrica è dedicata alla permanenza all'aperto, innalza, sulla scorta di quanto già ordinariamente previsto in molti istituti penitenziari italiani, le ore dedicate alle attività all'aperto a un minimo di quattro; tempo ritenuto necessario a compensare i periodi di permanenza in locali chiusi, con possibile riduzione sino a due ore (un'ora nel testo vigente) per giustificati motivi. In contrario, le preoccupazioni manifestate nei pareri parlamentari acquisiti sulla precedente versione del testo circa la materiale impossibilità di garantire in tutti gli istituti una permanenza per quattro ore all'area aperta sono attenuate dalla possibilità attribuita al direttore di una riduzione a condizione che ricorrano motivi "giustificati", anche sul piano strutturale e organizzativo, e non solo "eccezionali".
Infine, si trasferisce a livello di normazione primaria la regola stabilita dal comma 4 dell'articolo 16 del regolamento sulla protezione dagli agenti atmosferici, sempre allo scopo di garantire i diritti primari dell'individuo, che non può vedersi costretto a subire lunghe permanenze in ambiti non adeguatamente protetti contro le sfavorevoli condizioni climatiche (sole, freddo, pioggia, etc.).

La modifica dell'articolo 13 ord. pen., dedicato alla individualizzazione del trattamento, mira a meglio definire gli aspetti del trattamento individualizzato alla stregua del criterio di delega di cui alla lettera r) (dignità e responsabilizzazione) e della lettera f) (giustizia riparativa). In primo luogo, con la modifica del comma primo, si propone di esplicitare il richiamo al principio di responsabilizzazione (espressamente contemplato dalla delega) e del rispetto

della dignità e della salute, con l'espressa direttiva di incentivare, ove possibile, le attitudini del soggetto detenuto, idonee a sostenerlo nel processo di reintegrazione sociale.

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

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

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

Nel modificare l'articolo 14 ord. pen., relativo all'assegnazione, al raggruppamento e alle categorie dei detenuti e degli internati, si muove dalla considerazione che l'assegnazione in luoghi lontani (quando subita) è uno dei principali elementi di ostacolo ai contatti con la famiglia e dunque all'esercizio del diritto all'affettività; e che spesso i trasferimenti repentini interrompono percorsi intrapresi e sono anche una delle cause ricorrenti di tentativi di suicidio. La modifica è volta ad affermare il diritto del detenuto ad essere assegnato ad un istituto prossimo alla residenza della famiglia, al fine di assicurare l'effettivo esercizio dell'affettività (criterio *n)* della delega); ovvero ad un istituto prossimo a quello che per il detenuto rappresenta il principale centro di riferimento (la precedente residenza, il luogo in cui aveva instaurato rapporti amicali o aveva ricevuto assistenza economica o sociale), fatta salva l'esistenza di specifici motivi contrari (che per lo più potranno consistere nel mantenimento o nella ripresa di rapporti con la criminalità comune o organizzata, nella natura del reato commesso ovvero nelle esigenze logistiche degli istituti). L'introduzione di un nuovo comma antecedente al primo comporta l'abrogazione dell'ultimo periodo del comma 2 (*"Per le assegnazioni sono, inoltre, applicati di norma i criteri di cui al primo e al secondo comma dell'articolo 42"*).

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

Di qui prendono avvio le specifiche previsioni rivolte alle detenute, nella prospettiva di assicurare loro una tendenziale parità di trattamento, in ottemperanza al criterio di delega di cui alla lett. t) (*"previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute"*). In particolare, si colloca lungo tale direttrice l'idea della creazione di sezioni destinate ad ospitare le donne in un numero tale da non compromettere le attività trattamentali. Come si constata sulla base delle recenti statistiche del Dipartimento

dell'amministrazione penitenziaria, la frammentazione delle presenze femminili sul territorio nazionale comporta che alle donne siano destinate risorse limitate, con conseguente ricaduta sull'offerta di attività trattamentali capaci di concretare il recupero e il reinserimento. Conseguentemente, si è ritenuto di inserire nell'articolo in esame, che si occupa di assegnazione, anche un comma dedicato alle madri detenute che abbiano con sé i figli.
Con apposito comma aggiunto, si mira – in coerenza alla modifica inserita nell'articolo 1 in materia di non discriminazione per identità di genere e orientamento sessuale – a rendere effettive le misure di tutela nei confronti di chi, a causa delle predette condizioni, possa temere di subire sopraffazioni o aggressioni da parte della restante popolazione detenuta. In tali casi si prevede che l'inserimento in sezioni separate avvenga presso istituti o sezioni adibiti a quelle sole categorie omogenee, opportunamente distribuiti su tutto il territorio nazionale, in modo da evitare una promiscuità all'interno delle c.d. sezioni *protette*, foriera di nuove possibili discriminazioni (com'è noto oggi gli omosessuali e le persone transessuali sono ospitate insieme ai *'sex offenders'* anche quando non hanno commesso reati di natura sessuale, agli appartenenti alle forze dell'ordine autori di reato e ai collaboratori di giustizia) ed in modo da garantire, anche per dimensioni, uguali opportunità nel trattamento.
L'inserimento nei predetti raggruppamenti 'omogenei' deve, in ogni caso, trovare il consenso dell'interessato, che, in tal modo, può essere chiamato a rinunciare alla maggiore prossimità al luogo dove si concentrano i propri affetti familiari. In caso contrario, il detenuto predetto dovrà essere assegnato alle sezioni comuni ove poter praticare un trattamento non discriminatorio.

Circa gli elementi del trattamento, si prevede, mediante la modifica dell'articolo 15 ord. pen., l'inserimento della formazione - attualmente presente solo nel terzo comma della disposizione, tra le attività che è consentito far svolgere agli imputati su loro richiesta (mero «trattamento penitenziario») - tra gli elementi fondamentali del trattamento «rieducativo» contemplati nel primo comma accanto alla istruzione e al lavoro. Le attività dirette alla formazione professionale dei detenuti rappresentano un elemento trattamentale la cui importanza, ai fini del reinserimento dei detenuti nella società, risulta accresciuta negli ultimi decenni, in ragione della profonda evoluzione del mondo del lavoro.
Il progresso tecnologico, da un lato, e l'aumento dell'occupazione nel settore dei servizi, dall'altro, richiedono ai lavoratori il possesso di competenze sempre più complesse e specialistiche.

Significative sono le modifiche all'articolo 18 ord. pen., in tema di colloqui, corrispondenza e informazione. Con l'introduzione di un nuovo comma si è inteso affermare, a tutela del diritto di difesa, la facoltà del condannato di effettuare colloqui con il proprio difensore senza limiti fin dall'inizio dell'esecuzione della pena o della custodia cautelare, in quest'ultimo caso fatte salve le limitazioni stabilite dall'articolo 104 c.p.p. Per quanto riguarda i condannati, si è inteso esplicitare tale diritto, pur essendo la questione già risolta con la sentenza 'additiva' della Corte cost. n. 212 del 9 aprile 1997. Analoga facoltà è concessa in relazione al diritto di conferire con i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati, in vista della complessiva tutela dei diritti primari della persona detenuta che non può subire alcuna limitazione di natura temporale. Ai detenuti è riconosciuto il diritto di avere corrispondenza con i predetti garanti. Per quel che attiene ai colloqui con i familiari, si ha cura di prevedere che possano svolgersi ove possibile con modalità riservate. Sotto tale profilo, i locali destinati ai colloqui devono essere articolati in modo tale da limitarne il carattere rumoroso e l'eccessiva visibilità fra i diversi gruppi familiari. Pur non venendo meno il controllo a vista del personale addetto, si deve tendere a offrire alle singole famiglie un minimo di riservatezza.
Vengono, poi, favoriti i colloqui con i minori, che potranno essere fatti anche nelle giornate festive, al fine di non ostacolarne i percorsi scolastici, e in locali ed aree, specialmente all'aperto (le cc.dd. 'aree verdi') appositamente attrezzati.

Sulla premessa che lo stato di detenzione non comporta l'indiscriminata compressione dei diritti e delle libertà della persona e che una corretta 'informazione' è presupposto stesso di un'utile 'istruzione', si prevede che ogni detenuto abbia diritto di essere correttamente informato, anche usando nuovi strumenti di comunicazione previsti dal regolamento.
È, allora, affermato il diritto di manifestazione del pensiero del detenuto, anche attraverso la stampa, nelle forme e nei limiti consentiti dalla legge penitenziaria e dal regolamento, alla stregua del principio costituzionale di cui all'articolo 21 Cost. e delle regole penitenziarie europee (par. 29.1)
Si è provveduto, altresì, ad aggiornare, anche nell'ottica della semplificazione (criterio *a)* della delega) la competenza in ordine ai colloqui telefonici e agli altri tipi di comunicazione degli imputati che, prima della sentenza di primo grado, restano di competenza dell'autorità giudiziaria che procede e, dopo la sentenza di primo grado, vanno attribuiti in tutti i casi (colloqui visivi, telefonici o con altre modalità tecnologiche) al direttore e non più al

magistrato di sorveglianza (che oggi è competente per i soli colloqui telefonici degli imputati dopo la sentenza di primo grado), e fatte salve in ogni caso le competenze di cui all'articolo 18-*ter* ord. pen.

Con la riforma dell'articolo 19 ord. pen., già dedicato ai temi dell'istruzione, formazione e tirocini, si dà attuazione al criterio *t)* della legge delega, dando particolare attenzione alla formazione culturale e professionale delle donne che, per il loro numero esiguo, risultano spesso penalizzate nell'accesso ai predetti corsi. In attuazione del criterio o) della legge di delega, inoltre, si inserisce una disposizione volta a favorire una maggiore integrazione dei detenuti stranieri, in primo luogo con l'insegnamento della lingua italiana, e poi, superata la carenza linguistica, attraverso la diffusione e la conoscenza della Costituzione. Per quanto riguarda l'istruzione propriamente detta, l'intervento è finalizzato ad aggiungere a quella universitaria l'istruzione e la formazione tecnica superiore, nata con l'articolo 69 della legge n. 144 del 1999 per garantire una preparazione d'alto livello, in grado di rispondere ai fabbisogni professionali provenienti dal territorio, e che si articola nei due canali (D.P.C.M 25 gennaio 2008) dei percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e dei percorsi realizzati all'interno dei nuovi Istituti Tecnici Superiori (ITS). Ai percorsi di istruzione di primo e di secondo livello attivati negli istituti di prevenzione e pena si applica la normativa vigente in materia di organizzazione dei percorsi di istruzione degli adulti (di primo e di secondo livello) da parte dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), attualmente contenuta nel DPR n. 263 del 2012.

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

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

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

Si innova l'articolo 33 dell'ord. pen. in tema di regime di isolamento. In primo luogo, la modifica si propone di adeguare la norma della legge penitenziaria alla nomenclatura processuale (*"indagini preliminari"* anziché *"istruttoria"*). Per il resto, data la pesante incidenza sui diritti primari dell'isolamento quale modalità esecutiva della pena detentiva (da tenere distinto, ben s'intende, dall'"isolamento diurno', quale sanzione penale tipizzata prevista dall'articolo 72 c.p.), si propongono modifiche corrispondenti all'attuazione del criterio r) della delega (rispetto della dignità). Una prima riguarda il numero 3) del comma 1, relativo all'isolamento *giudiziario*, per il quale non sono attualmente previsti limiti di durata e che vengono, invece, introdotti per garantire il rispetto dei diritti, anche di difesa, dell'imputato detenuto nel corso delle indagini preliminari. Sebbene anche dopo il rinvio a giudizio possano presentarsi eccezionalmente esigenze tali da giustificare forme di isolamento giudiziario, tuttavia esse potranno essere fronteggiate con altri istituti, diversi dall'isolamento continuo, che, si ribadisce, deve rimanere strumento assolutamente eccezionale in quanto gravemente incidente sui diritti fondamentali della persona – quali, ad esempio, il divieto di incontro tra detenuti o la non autorizzazione ai colloqui visivi e telefonici. Il protrarsi dell'isolamento, nel testo normativo attuale, «*fino a quando ciò sia ritenuto necessario dall'autorità giudiziaria*» configura la possibilità di violare la libertà di determinarsi dell'imputato nelle proprie dichiarazioni. Si richiede, pertanto, che i tempi e le ragioni siano specificati nel provvedimento dell'autorità giudiziaria procedente.
Nel nuovo comma 2 si opera un richiamo al regolamento (articolo 73) in merito alle modalità di attuazione dell'isolamento e alla particolare attenzione che gli operatori devono riservare

ai soggetti sottoposti allo stesso (controlli sanitari e vigilanza continuativa), anche in relazione alle attività di prevenzione dei suicidi in carcere.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un'importante modifica riguarda la disciplina dei trasferimenti, contenuta nell'articolo 42 ord. pen. Si riconosce – in linea con le regole penitenziarie europee (par.17.1) – il diritto del detenuto di essere assegnato a un istituto più vicino possibile alla residenza della sua famiglia o al proprio centro di riferimento sociale, al fine di assicurare l'effettivo esercizio delle relazioni familiari ed affettive (criterio *n)* della delega), salve le ragioni che ne giustifichino la deroga ad opera di atto motivato dell'amministrazione (ad esempio, relativamente al rischio di contatti con la criminalità, alla natura del reato commesso ovvero per esigenze degli istituti). Attualmente è previsto, invece, un mero favore di destinazione negli istituti prossimi alla famiglia (comma secondo). Il *"centro di riferimento sociale"* individua per il detenuto il luogo (la precedente residenza, la località in cui aveva instaurato consistenti rapporti amicali, o aveva ricevuto assistenza economica o sociale) in cui egli aveva i principali legami affettivi e/o assistenziali. I trasferimenti in luoghi lontani costituiscono spesso uno dei principali elementi di ostacolo ai contatti con la famiglia e dunque all'esercizio del diritto all'affettività. Spesso i trasferimenti interrompono percorsi intrapresi e sono anche una delle cause ricorrenti dei tentativi di suicidio. La fissazione di un termine entro cui l'amministrazione deve fornire una motivata risposta in caso di istanza di trasferimento per motivi familiari, di formazione, di studio, di lavoro o di salute intende conferire effettività al potere di richiesta del detenuto.

Viene aggiunto un comma all'articolo 43 ord. pen. nell'ottica di favorire il reinserimento dei detenuti e degli internati, che vengono muniti di validi documenti d'identità, al momento della dimissione dall'istituto penitenziario. Si aderisce in tal modo alla proposta del Garante

nazionale di attribuire all'amministrazione penitenziaria un ruolo proattivo, in collaborazione con gli enti locali.

Significativi sono, poi, gli interventi sull'articolo 45 ord. pen., la cui rubrica, attualmente dedicata all'assistenza alle famiglie, viene arricchita dall'inciso "*e aiuti economico-sociali*".
È aggiunto un comma finale, che non interferisce con le norme sull'assistenza sociale territoriale ai detenuti e alle loro famiglie (cui già si riferisce, in particolare, l'articolo 3 della legge n. 328/2000), ma interviene per assicurare una più sicura attuazione degli adempimenti anagrafici all'interno degli istituti penitenziari, dato che il presupposto necessario di tutte le prestazioni sociali a competenza territoriale e di alcune importanti prestazioni socio-sanitarie erogabili alle persone detenute è costituito dal requisito di residenza dichiarata. Il nuovo comma stabilisce le opportune modalità di adempimento del diritto-dovere di dichiarare la residenza riguardo allo specifico ambiente detentivo, all'interno del quale il direttore si configura come responsabile della convivenza anagrafica a tutti gli effetti di legge.

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

L'articolo 12 contiene le disposizioni di carattere finanziario.

RELAZIONE TECNICA

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

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

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

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

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

materia della medicina penitenziaria successivamente al decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, con particolare attenzione alla necessità di potenziare l'assistenza psichiatrica negli istituti di pena.

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

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

CAPO I

DISPOSIZIONI PER LA RIFORMA DELL'ASSISTENZA SANITARIA IN AMBITO PENITENZIARIO

Articolo 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si rappresenta che il trasferimento di competenze in materia di sanità penitenziaria sia in termini di personale che di risorse è già avvenuto con il decreto legislativo 230/1999 sopra citato e precisamente gli articoli 6, 7, 8 e 9, ivi compresa la riallocazione delle risorse finanziarie dall'amministrazione penitenziaria al servizio sanitario nazionale. La norma, pertanto, inserendosi

in un contesto già consolidato, affina e completa la disciplina relativa alle attribuzioni della medicina negli istituti penitenziari e nelle strutture sanitarie esterne di diagnosi e cura.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Articolo 2

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

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

CAPO II

DISPOSIZIONI PER LA SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI

Articolo 3

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

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

- le limitazioni di diritti (quelle sui colloqui e la corrispondenza di cui all'articolo 18 ter comma 3);

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

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

Articolo 4

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

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

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

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

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

Il principio della presenza "reale" dell'interessato viene riaffermato, ma - fatta eccezione per alcuni casi menzionati agli articoli 471 e 472 c.p.p. (coinvolgimento di minori o condannati

tossicodipendenti o abitualmente in stato di ubriachezza; testimoni protetti o notizie che devono rimanere segrete per l'interesse dello Stato; reati a sfondo sessuale etc.) è lasciata all'interessato la decisione di presenziare al rito di "sorveglianza".

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

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

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

Articolo 5

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

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

Nella specie, si tratta di modifiche di natura procedurale che pongono al centro della concessione, revisione e revoca delle misure alternative alla detenzione, la figura del magistrato di

sorveglianza, nella cui giurisdizione la misura è in esecuzione, snellendo gli adempimenti a carico del pubblico ministero competente per la fase esecutiva della pena.

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

Articolo 6

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

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

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

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

Articolo 7

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

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

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

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

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

Articolo 8

(Modifiche in tema di comunicazioni e attività di controllo)

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

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

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

trasporto di persone etc" che reca uno stanziamento di euro 4.668.519 per ciascuno degli anni dal 2018 al 2020.

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

CAPO III

MODIFICHE ALL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO IN TEMA DI COMPETENZE DEGLI

Articolo 9

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

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

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

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

Articolo 10

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

La disposizione integra l'articolo 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395 inerente all'ordinamento del corpo di polizia penitenziaria, aggiungendo un periodo al comma 2.

La disposizione, in linea con quanto già detto all'articolo 8 in tema di attività di controllo, è diretta ad estendere i compiti della polizia penitenziaria in modo da ricomprendervi anche la vigilanza sul rispetto delle prescrizioni date dalla magistratura di sorveglianza da parte dei condannati che stiano espiando una misura alternativa in esecuzione penale esterna.

Secondo quanto già indicato all'articolo 8 del presente decreto, si potrà far fronte alle ulteriori attività di controllo affidate alla polizia penitenziaria mediante le assunzioni straordinarie autorizzate dall'articolo 1, comma 287, della legge 27 dicembre 2017 n. 205 per gli anni 2018 – 2022 per un totale di 861 unità di personale nel corpo di polizia penitenziaria.

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

CAPO IV

DISPOSIZIONI IN TEMA DI VITA PENITENZIARIA

Articolo 11

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

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

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

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

Viene, altresì, posta attenzione alla salvaguardia dalle possibili discriminazioni dovute all''identità di genere' per quei soggetti (ad es. le persone transessuali o transgender) che, oltre a dover essere collocati in istituti o sezioni compatibili con il proprio sesso di identificazione, dovrebbero poter proseguire la transizione di sesso durante la detenzione, senza interruzioni di cura. Al riguardo, si osserva che dall'inserimento di tali soggetti in istituti o sezioni in base alla

dichiarazione "dell'orientamento sessuale" non deve scaturire il rischio di sottrazione dei detenuti al trattamento ordinariamente praticato nei confronti della restante popolazione carceraria.

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

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

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

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

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

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

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

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

Agli eventuali oneri che potranno derivare dall'applicazione delle predette disposizioni in materia di alimentazione dei detenuti, si potrà far fronte mediante l'utilizzo delle risorse previste in bilancio a legislazione vigente sul capitolo 1766 Pg. 1, iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia alla Missione 6 – U.d.V. 1.1 – Amministrazione Penitenziaria -

Azione: Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, che reca uno stanziamento di euro 100.000.000 per ciascuno degli anni del triennio 2018-2020, all'uopo opportunamente integrato, rispetto allo stanziamento 2017, di euro 14.177.500,00 all'anno.

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

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

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

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

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

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

Di rilievo la serie di interventi operati dalla proposta in esame sull'articolo 13 O.P. del vigente ordinamento penitenziario riservato alla "individualizzazione del trattamento", in attuazione delle due direttrici della dignità e responsabilizzazione e della giustizia riparativa, rispettivamente previste alla lettera r) e alla lettera f) della legge delega n. 103/2017.

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

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

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

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

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

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

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

Al riguardo si rappresenta che attualmente gli istituti penitenziari maggiori già dispongono, a legislazione vigente di adeguate strutture ove sono organizzati asili nido. La relativa spesa potrà essere sostenuta mediante l'utilizzo delle risorse ordinarie previste in bilancio sul capitolo 1761 pg 10, iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia alla U.d.V. 1.1 – Amministrazione Penitenziaria - Azione: Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di

reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, che reca uno stanziamento di euro 441.173,00 per ciascuno degli anni del triennio 2018-2020.

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

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

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

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

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

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

Significativa l'attenzione dedicata alle modalità di svolgimento dei colloqui con i familiari che, in virtù delle modifiche introdotte al secondo comma, che, ove possibile devono avvenire in locali che favoriscano "una dimensione riservata" e siano collocati "preferibilmente in prossimità

dell'ingresso dell'istituto". Inoltre viene esplicitata la necessità di dedicare "particolare cura ai colloqui con i minori di anni quattordici".

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

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

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

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

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

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

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

La riformulazione dell'articolo 31 dell'O.P. prevede che negli istituti in cui siano presenti le sezioni femminili la rappresentanza dei detenuti e degli internati sia costituita anche da una

rappresentante di genere femminile eliminando così l'attuale rischio di una disparità di trattamento e comunque, di fatto, la pretermissione delle esigenze espresse dalle donne.

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

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

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

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

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

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

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

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

successivo articolo 80 (vale a dire psicologi, assistenti sociali, pedagoghi, psichiatri ed esperti in criminologia clinica).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Articolo 12
(Disposizioni finanziarie)

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

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

U.d.V. 1.1 Amministrazione penitenziaria

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

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

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

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

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

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

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

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito

☒ POSITIVO [ ] NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

- 3 AGO. 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 E 85, LETTERE A), D), I), L), M), O), R), T) E U), 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

Il presente schema di decreto legislativo si propone di dare attuazione alla delega normativa conferita al Governo dalla legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*", nella parte relativa alle modifiche all'ordinamento penitenziario (in particolare articolo 1, commi 82, 83, 85).
Il provvedimento, rispetto all'originario progetto, intende corrispondere ad alcune necessità essenzialmente di natura procedimentale collegate alle competenze della magistratura di sorveglianza (comma 85 lettera a) e a inserire modifiche legislative volte al miglioramento della vita carceraria, attraverso l'attuazione dei seguenti criteri di delega: previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute; la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti, **il miglioramento delle condizioni di vita penitenziaria**; coinvolgimento della polizia penitenziaria nelle attività di trattamento (comma 85 lettera d).

2) Analisi del quadro normativo nazionale

In particolare, si provvede:

- alla semplificazione delle procedure, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, fatta eccezione per quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione (comma 85, lettera a);
- alla previsione di una necessaria osservazione scientifica della personalità da condurre in libertà, stabilendone tempi, modalità e soggetti chiamati a intervenire; alla integrazione delle previsioni sugli interventi degli uffici dell'esecuzione penale esterna; alla previsione di misure per rendere più' efficace il sistema dei controlli, anche mediante il coinvolgimento della polizia penitenziaria (comma 85, lettera d);
- alla disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi a fini processuali, nel rispetto del diritto di difesa (comma 85, lettera i), nonché in materia di medicina e sanità penitenziaria (comma 85, lettera m);

- al miglioramento della vita carceraria, attraverso: la previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute ; la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti, **il miglioramento delle condizioni** di vita penitenziaria a quella esterna (comma 85, lettera r); la previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute (comma 85, lettera t).

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

- 1 trattamento e rieducazione
- 9 alimentazione
- 10 permanenza all'aperto
- 11 servizio sanitario
- 13 individualizzazione del trattamento
- 14 assegnazione
- 15 elementi di trattamento
- 18 colloqui
- 19 istruzione
- 31 costituzione delle rappresentanze di detenuti e internati
- 33 Isolamento
- 40 autorità competente a deliberare le sanzioni
- 42 trasferimenti
- 43 dimissioni
- 45 assistenza alle famiglie
- 80 personale dell'amministrazione degli istituti

Si richiamano le ulteriori disposizioni di legge oggetto di modifica:

- codice di procedura penale: articoli 656, 667, 678
- legge 15 dicembre 1990, n. 395, recante *"Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria"*

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 singole disposizioni della legge di ordinamento: le norme di cui al capo II e III della legge intitolati alle condizioni generali e alle modalità di trattamento e dunque alla vita detentiva nel suo complesso (igiene, locali, servizio sanitario, colloqui ecc); quelle dedicate al procedimento di sorveglianza, come indicate sopra al punto n.2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le disposizioni contenute nel provvedimento non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza anche costituzionale.

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.

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

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

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

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

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

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

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

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

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

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

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

16) 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.

17) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subìte dai medesimi

I riferimenti normativi che figurano nel presente schema sono corretti.

18) 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.

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

Non sono previste abrogazioni, se non limitatamente a disposizioni contenute nel regolamento di ordinamento penitenziario (DPR n.230 del 2000) contestualmente trasposte nel corpo della legge n. 354.

20) 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 non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

21) 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.

22) **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.

23) **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 E 85, LETTERE A), D), I), L), M), O), R), T) E U), 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 parziale attuazione alla delega normativa conferita al Governo dalla legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*", nella parte relativa alle modifiche all'ordinamento penitenziario (articolo 1, commi 82, 83, 85).
Il provvedimento, rispetto all'originario progetto, intende corrispondere ad alcune necessità essenzialmente di natura procedimentale collegate alle competenze della magistratura di sorveglianza e a inserire modifiche legislative volte al miglioramento della vita carceraria, attraverso l'attuazione dei seguenti criteri di delega: previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute straniere (comma 85, lettera o); previsione di norme volte al rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, ma non anche in materia di sorveglianza dinamica (comma 85, lettera r).
Inoltre a seguito del trasferimento delle competenze della medicina penitenziaria al servizio sanitario nazionale, si è inteso assicurare l'adeguamento al nuovo regime di competenze in ambito sanitario e la valorizzazione dei servizi funzionali alle esigenze terapeutiche di detenuti ed internati, affinché lo stato di privazione della libertà personale non incida su diritti fondamentali della persona che devono essere comunque garantiti (articolo 32 Cost.).
Le problematiche legate al definitivo passaggio di competenze in materia di assistenza sanitaria in favore dei soggetti detenuti dal Ministero della giustizia al Ministero della salute e, quindi, al Servizio Sanitario Nazionale nell'ottica della parità di tutti nella fruizione del servizio sanitario pubblico, riguardano, in particolare, le carenze nell'offerta di alcuni servizi socio-sanitari e l'esigenza di promuovere l'ammodernamento delle attuali procedure, nella prospettiva di

rendere effettivo il diritto della popolazione detenuta a una adeguata tutela della salute in carcere.

Alcune delle problematiche riscontrate riguardano la disomogeneità delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, la non sempre adeguata programmazione della spesa per un'idonea offerta sanitaria.
Sentita fortemente è l'esigenza di affermare in modo chiaro il diritto di detenuti e internati a prestazioni sanitarie tempestive. L'effettività della garanzia, infatti, si gioca anche sul terreno della disciplina delle liste d'attesa per l'erogazione delle prestazioni sanitarie: spesso, infatti, accade che il trasferimento del detenuto in un diverso istituto penitenziario, che ricade sotto la competenza di altra azienda sanitaria, faccia perdere la precedenza acquisita nella lista d'attesa per una prestazione richiesta prima del trasferimento, con pregiudizio per lo stato di salute della persona.

Con riguardo alla semplificazione delle procedure, il provvedimento mira – senza operare alcuno stravolgimento dell'assetto organizzativo vigente – a conseguire alcuni importanti risultati sul piano dell'efficienza del sistema: da un netto miglioramento, sotto il profilo temporale, del servizio per l'utenza, a un significativo risparmio in termini di energie amministrative a vantaggio sia degli uffici di sorveglianza, sia degli uffici preposti all'amministrazione penitenziaria. Una delle criticità cui si intende ovviare, in concreto, sono rappresentate dalle lungaggini procedimentali e procedurali nonché dall'aggravio del contenzioso, nella specie dell'Avvocatura dello Stato. Si mira, cioè, a consentire all'amministrazione penitenziaria di presenziare personalmente nei giudizi di reclamo, alleggerendo il gravoso contenzioso dell'Avvocatura dello Stato: ciò tenuto conto del peculiare oggetto dei giudizi instaurati con i reclami dei detenuti. Si tratta, infatti, di questioni concernenti la quotidiana realtà penitenziaria, talvolta invol genti aspetti davvero minuti di questa (si pensi, ad esempio, all'impugnazione delle sanzioni disciplinari a carico dei detenuti, al tipo di oggetti e vestiario consentiti all'interno degli istituti di pena, al numero e alle modalità di effettuazione dei colloqui, alla regolamentazione dell'accesso alle biblioteche, al numero di "*ore d'aria*"). In altri termini, il contenzioso verte su questioni di diritto, strettamente correlate alle scelte organizzative, per la trattazione delle quali l'amministrazione penitenziaria dispone senz'altro di personale adeguatamente formato, senz'altro in grado di provvedere alla difesa della stessa nell'ambito di una procedura semplificata, quale quella delineata per i reclami giurisdizionali.

In materia di vita penitenziaria, gli interventi hanno ad oggetto la modifica di numerose disposizioni dell'ordinamento penitenziario, nella prospettiva del rafforzamento dei diritti di detenuti e internati. 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.

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.

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.

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.

Al fine di comprendere l'impatto dell'intervento sull'attuale situazione carceraria, si riportano i dati elaborati dall'ufficio di statistica del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, relativi al numero di soggetti ristretti nelle carceri italiane negli ultimi cinque anni. I dati sono suddivisi per tipologia di detenuto.

Numero detenuti per Tipologia risultante dagli archivi di Siap/Afis

DATA PRESENZA	TIPOLOGIA DETENUTO	NUMERO DETENUTI
31/12/2013	** MANCANTE **	2.401
31/12/2013	41 BIS	707
31/12/2013	ALTA SICUREZZA	1
31/12/2013	ALTA SICUREZZA 1	341
31/12/2013	ALTA SICUREZZA 2	63
31/12/2013	ALTA SICUREZZA 3	8.694
31/12/2013	COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	528
31/12/2013	COMUNI	45.829
31/12/2013	E.I.V.	1
31/12/2013	PROTETTI	3.851
31/12/2013	ZETA	122
	al 31/12/2013 Totale	**62.538**
31/12/2014	** MANCANTE **	253
31/12/2014	41 BIS	723
31/12/2014	ALTA SICUREZZA	2
31/12/2014	ALTA SICUREZZA 1	321
31/12/2014	ALTA SICUREZZA 2	52
31/12/2014	ALTA SICUREZZA 3	8.721
31/12/2014	COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	516
31/12/2014	COMUNI	38.215
31/12/2014	DET CON INFERMITA' PSICHICA SOPRAVVENUTA AL CONDANNATO, EX ART. 148	15
31/12/2014	DET IN OSS PSICHIATRICA PER PARTICOL MOTIVI, EX ART 112/2 DPR 230/2000	29
31/12/2014	DETENUTI MINORATI PSICHICI, EX ART. 111/5 D.P.R. 230/2000	47
31/12/2014	INTERNATI ART. 220/2 C.P.	6
31/12/2014	INTERNATI ART. 212/2 C.P.	182
31/12/2014	INTERNATI CCC PROVVISORIA, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	122
31/12/2014	INTERNATI CCC, EX ART. 219 C.P.	68
31/12/2014	INTERNATI CCC, EX ART. 232 C.P.	19
31/12/2014	INTERNATI OPG PROSCIOLTI, EX ART. 222 C.P.	77
31/12/2014	INTERNATI OPG PROVVISORIO, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	129
31/12/2014	PROTETTI	4.017
31/12/2014	ZETA	113
	al 31/12/2014 Totale	**53.627**
31/12/2015	** MANCANTE **	173
31/12/2015	41 BIS	728
31/12/2015	ALTA SICUREZZA 1	316
31/12/2015	ALTA SICUREZZA 2	59
31/12/2015	ALTA SICUREZZA 3	8.448
31/12/2015	COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	490
31/12/2015	COMUNI	37.248
31/12/2015	DET CON INFERMITA' PSICHICA SOPRAVVENUTA AL CONDANNATO, EX ART. 148	29
31/12/2015	DET IN OSS PSICHIATRICA PER PARTICOL MOTIVI, EX ART 112/2 DPR 230/2000	14
31/12/2015	DET IN OSS PSICHIATRICA, EX ART 112 DPR 230/2000	15
31/12/2015	DETENUTI MINORATI PSICHICI, EX ART. 111/5 D.P.R. 230/2000	48
31/12/2015	FF.OO.	35
31/12/2015	INTERNATI ART. 220/2 C.P.	10

31/12/2015	INTERNATI ART. 212/2 C.P.	135
31/12/2015	INTERNATI CCC PROVVISORIA, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	19
31/12/2015	INTERNATI CCC, EX ART. 219 C.P.	12
31/12/2015	INTERNATI CCC, EX ART. 232 C.P.	8

31/12/2015	INTERNATI OPG PROSCIOLTI, EX ART. 222 C.P.	22
31/12/2015	INTERNATI OPG PROVVISORIO, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	21
31/12/2015	OMOSESSUALE	41
31/12/2015	PROTETTI	2.976
31/12/2015	RIPROVAZIONE SOCIALE	960
31/12/2015	SICUREZZA PASSIVA (CIRC. 500422 DEL 2/5/2001)	198
31/12/2015	TRANSESSUALE	27
31/12/2015	ZETA	132
	al 31/12/2015 Totale	**52.164**
31/12/2016	** MANCANTE **	82
31/12/2016	41 BIS	724
31/12/2016	ALTA SICUREZZA 1	319
31/12/2016	ALTA SICUREZZA 2	76
31/12/2016	ALTA SICUREZZA 3	8.455
31/12/2016	COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	492
31/12/2016	COMUNI	39.488
31/12/2016	DET CON INFERMITA' PSICHICA SOPRAVVENUTA AL CONDANNATO, EX ART. 148	31
31/12/2016	DET IN OSS PSICHIATRICA PER PARTICOL MOTIVI, EX ART 112/2 DPR 230/2000	5
31/12/2016	DET IN OSS PSICHIATRICA, EX ART 112 DPR 230/2000	37
31/12/2016	DETENUTI MINORATI PSICHICI, EX ART. 111/5 D.P.R. 230/2000	59
31/12/2016	FF.OO.	79
31/12/2016	HIV 1° LIVELLO	14
31/12/2016	INTERNATI ART. 220/2 C.P.	3
31/12/2016	INTERNATI ART. 212/2 C.P.	169
31/12/2016	INTERNATI CCC PROVVISORIA, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	6
31/12/2016	INTERNATI CCC, EX ART. 219 C.P.	4
31/12/2016	INTERNATI CCC, EX ART. 232 C.P.	3
31/12/2016	INTERNATI OPG PROSCIOLTI, EX ART. 222 C.P.	11
31/12/2016	INTERNATI OPG PROVVISORIO, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	8
31/12/2016	OMOSESSUALE	55
31/12/2016	PROTETTI	5
31/12/2016	RIPROVAZIONE SOCIALE	3.138
31/12/2016	SICUREZZA PASSIVA (CIRC. 500422 DEL 2/5/2001)	1.207
31/12/2016	TRANSESSUALE	68
31/12/2016	ZETA	115
	al 31/12/2016 Totale	**54.653**
06/11/2017	** MANCANTE **	131
06/11/2017	41 BIS	725
06/11/2017	ALTA SICUREZZA 1	307
06/11/2017	ALTA SICUREZZA 2	89
06/11/2017	ALTA SICUREZZA 3	8.468
06/11/2017	COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	525
06/11/2017	COMUNI	42.377
06/11/2017	DET CON INFERMITA' PSICHICA SOPRAVVENUTA AL CONDANNATO, EX ART. 148	42

06/11/2017	DET IN OSS PSICHIATRICA PER PARTICOL MOTIVI, EX ART 112/2 DPR 230/2000	1
06/11/2017	DET IN OSS PSICHIATRICA, EX ART 112 DPR 230/2000	51
06/11/2017	DETENUTI MINORATI PSICHICI, EX ART. 111/5 D.P.R. 230/2000	102
06/11/2017	FF.OO.	69
06/11/2017	HIV 1° LIVELLO	13
06/11/2017	INTERNATI ART. 220/2 C.P.	3
06/11/2017	INTERNATI ART. 212/2 C.P.	153
06/11/2017	INTERNATI CCC PROVVISORIA, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	8
06/11/2017	INTERNATI CCC, EX ART. 219 C.P.	3
06/11/2017	INTERNATI CCC, EX ART. 232 C.P.	1
06/11/2017	INTERNATI OPG PROSCIOLTI, EX ART. 222 C.P.	2
06/11/2017	INTERNATI OPG PROVVISORIO, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	10
06/11/2017	OMOSESSUALE	61
06/11/2017	PROTETTI ** TIPOLOGIA NON PIU' PREVISTA: AGGIORNARE **	22
06/11/2017	RIPROVAZIONE SOCIALE	3.368
06/11/2017	SICUREZZA PASSIVA (CIRC. 500422 DEL 2/5/2001)	1.282
06/11/2017	TRANSESSUALE	56
06/11/2017	ZETA	122
	al 06/11/2017 Totale	**57.991**

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

Serie storica semestrale degli anni: 1991 - 2017

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

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

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

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

Detenuti 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, nei limiti resi possibili dal mutato quadro politico.
L'intervento normativo consentirà, nel medio e lungo periodo, di razionalizzare le attività degli uffici preposti alla gestione del settore penitenziario, nell'ottica del recupero di efficienza del sistema, della riduzione dei tempi procedimentali, nonché del consequenziale risparmio di spesa.

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

Gli indicatori che consentiranno la verifica del grado di raggiungimento dei sopra descritti obiettivi sono rappresentati dai dati relativi alla riduzione dei tempi di definizione delle procedure di sorveglianza, all'aumento di detenuti coinvolti, principalmente in ambito detentivo, in programmi di trattamento diretti alla loro rieducazione.

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 (donne, stranieri, soggetti vulnerabili, soggetti affetti da dipendenze, soggetti a rischio di atti di autolesionismo o suicidio, sex offenders) e gli avvocati penalisti.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Il decreto delegato nella sua originaria versione recepiva 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.
A seguito della mutata composizione del Parlamento che ha espresso un radicale parere contrario alla proposta di riforma nel suo complesso, il Governo ha inteso esercitare la delega entro limiti assai più stretti, essenzialmente: semplificazione delle procedure e interventi in tema di vita penitenziaria

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

L'opzione di non intervento è stata valutata, ma disattesa per motivi di opportunità politica, ritenendosi comunque di dover dare risposta ad alcune delle criticità evidenziate alla Sezione 1.

SEZIONE 4 - OPZIONI ALTERNATIVE ALL'INTERVENTO REGOLATORIO

Nel merito sono state valutate opzioni alternative. In particolare a fronte delle riserve manifestate in sede parlamentare si è preferito di non riformare il sistema delle misure alternative né di incidere sulle modalità di accesso alle stesse, soprattutto in funzione di facilitazione. Sotto il medesimo

profilo si è inteso omettere ogni intervento in punto di automatismi e preclusioni condizionanti la fruizione di benefici penitenziari.
Rispetto all'opzione di esercitare comunque la delega con riguardo alle misure alternative, senza incidere sulle presunzioni preclusive collegate ad alcuni reati, si è comunque deciso di non dare attuazione alla delega nella parte all'intero blocco di norme dedicate al trattamento extramurario.

Rispetto alla parte residua dell'intervento in punto di semplificazione va segnalato che nei lavori preparatori che una proposta ha optato per l'adozione della procedura di cui all'articolo 667, comma 4, c.p.p. per le richieste di misure alternative dei condannati non detenuti, secondo quanto previsto dall'articolo 656, comma 5, c.p.p., con una pena da scontare (anche residua) non superiore a diciotto mesi.
A sostegno di questa soluzione si è ritenuto che essa non sacrifica, nemmeno in misura minima, l'apporto degli esperti che compongono il tribunale di sorveglianza e che, nel perimetro delineato, può avvalersi di un'istruttoria rapida e assai poco impegnativa. Si è però prevista l'incompatibilità dei giudici che decidono in prima battuta *de plano* con la composizione del collegio chiamato a deliberare sull'eventuale opposizione.
Quest'ultimo aspetto, che avrebbe comportato diseconomie organizzative, dando luogo a un ulteriore ragione di incompatibilità a giudicare all'interno di uffici che non sono dotati di organici di magistrati particolarmente significativi sotto il profilo numerico, ha fatto optare per la diversa soluzione, infine, recepita nello schema di decreto.

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

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

Per quanto concerne la proposta delle modifiche dell'articolo 678 c.p.p., si è posta, in via preliminare, l'esigenza di optare fra due possibili soluzioni alternative. Più precisamente, si è trattato di scegliere per un'eventuale ripartizione delle garanzie previste dal legislatore delegante nell'ultima parte dell'articolo 1, comma 85, lettera c), tra l'articolo 666 e l'articolo 678 o, viceversa, per una concentrazione della loro traduzione normativa nel corpo dell'articolo 678 c.p.p. Se ci si

fosse uniformati al criterio della ripartizione, la soluzione ipotizzata sarebbe stata quella di inserire nell'articolo 666 – con una efficacia, pertanto, "ambivalente" – la regola della pubblicità, disciplinando in sede di articolo 678 il diritto dell'interessato di partecipare all'udienza. La proposta qui formulata propende, invece, per la concentrazione, delle due innovazioni nell'articolo 678 c.p.p., principalmente per evitare il rischio di un eccesso di delega, tutt'altro che immaginario se è vero che nella succitata lettera c) si stabilisce che sia *«il procedimento di sorveglianza»*, o, meglio, la sua nuova regolamentazione, a garantire il diritto alla presenza dell'interessato e la pubblicità dell'udienza. Ad ulteriore conforto della scelta effettuata, si potrebbe osservare che, nel tessuto della legge delega, le garanzie di cui ci si sta occupando risultano strettamente collegate tra loro, così da indurre a ritenere poco coerente con tale impostazione la scelta di disciplinare il requisito della pubblicità intervenendo in sede di articolo 666 e di regolamentare il diritto alla presenza dell'interessato perfezionando il testo dell'articolo 678 c.p.p.

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

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

L'intervento normativo consentirà nel medio e lungo periodo un rafforzamento della tutela dei diritti dei soggetti detenuti, comunque affermati nel decreto legislativo: 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 anche grazie alla 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); alla maggiore considerazione delle specifiche esigenze di tutela della salute dei detenuti, anche modernizzandone il relativo servizio; all'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; all'effettiva attenzione ai bisogni di particolari categorie di soggetti definite "vulnerabili".
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 di una loro partecipazione, tramite convenzione, all'attività di trattamento intramurario dei detenuti.

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

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

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

Le strutture pubbliche sono in grado di dare attuazione alle nuove norme in quanto le stesse si inseriscono in procedure già in atto. L'attuazione immediata delle nuove norme avviene, infatti, tramite le strutture interne e l'organizzazione già in atto del Ministero della giustizia, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica.
In particolare, potranno essere riconvertiti ambienti disponibili, e idonei allo scopo, all'interno degli stessi edifici penitenziari già esistenti. Inoltre, potranno essere impiegati spazi in alloggi di servizio attualmente inutilizzati, adottando i necessari accorgimenti, al fine della separazione funzionale e in sicurezza di tali ambienti dai fabbricati di servizio.
Si consideri, a tal proposito, che una parte della delega, relativa al riconoscimento del diritto all'affettività, non è stata, allo stato, attuata, proprio perché richiede un'opera di adattamento degli istituti penitenziari in termini di predisposizione logistica e ammodernamento degli spazi e dei locali.
Il disegno di legge di bilancio per l'anno 2018 prevede, anche a tal fine, l'istituzione di un Fondo appositamente dedicato all'attuazione della presente legge di delega penitenziaria.
Quanto, invece, alla parte di cui si dà ora attuazione, relativa al riconoscimento di altri fondamentali diritti nella vita detentiva, si sottolinea che gli istituti penitenziari sono già in grado di predisporre le necessarie misure di organizzazione.
Molti dei diritti che oggi vengono codificati trovano sostanziale soddisfacimento, il che non significa certo che la riforma sia inutile, limitandosi a fotografare l'esistente.
Ciò, si ribadisce, non equivale a dire che oggi la struttura penitenziaria non sia in grado di rispondere ai bisogni a cui la nuova normativa darà pieno riconoscimento giuridico.

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

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

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

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

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

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

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

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

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

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

- i tempi di definizione dei procedimenti di sorveglianza;
- il numero di reclami giurisdizionali collegati al riconoscimento di diritti collegati alla vita detentiva ;

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 ai tempi di attesa e di risposta della magistratura di sorveglianza alle richieste dei detenuti. Potrà, inoltre, rilevare l'adeguatezza delle prestazioni che le articolazioni del Servizio Sanitario Nazionale forniranno alla popolazione detenuta.

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

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

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

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

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

- gli accessi da parte dei detenuti ai corsi di istruzione e formazione; agli spazi di socialità e alle attività comuni o di culto;

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.

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

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Su proposta del Ministro della giustizia;

Emana

il seguente decreto legislativo

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

ART.1
(Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di assistenza sanitaria)

1. L'articolo 11 della legge 26 luglio 1975, n. 354 è sostituito dal seguente: «ART. 11. Servizio sanitario. – 1. Il servizio sanitario nazionale opera negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni nel rispetto della disciplina sul riordino della medicina penitenziaria.

2. Garantisce a ogni istituto un servizio medico e un servizio farmaceutico rispondenti alle esigenze profilattiche e di cura della salute dei detenuti e degli internati.

3. La carta dei servizi sanitari di cui al decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, per i detenuti e gli internati, adottata da ogni azienda sanitaria locale nel cui ambito è ubicato un istituto penitenziario, è messa a disposizione dei detenuti e degli internati con idonei mezzi di pubblicità.

4. Ove siano necessarie cure o accertamenti sanitari che non possono essere apprestati dai servizi sanitari degli istituti, gli imputati sono trasferiti in strutture sanitarie esterne di diagnosi o di cura, con provvedimento del giudice che procede. Se il giudice è in composizione collegiale, il provvedimento è adottato dal presidente. Prima dell'esercizio dell'azione penale provvede il giudice per le indagini preliminari e il pubblico ministero in caso di giudizio direttissimo, fino alla presentazione dell'imputato in udienza per la contestuale convalida dell'arresto in flagranza. Se è proposto ricorso per cassazione, provvede il giudice che ha emesso il provvedimento impugnato. Per i condannati e gli internati provvede il magistrato di sorveglianza. Il provvedimento può essere modificato per sopravvenute ragioni di sicurezza ed è revocato appena vengono meno le ragioni che lo hanno determinato.

5.Quando non vi sia pericolo di fuga, i detenuti e gli internati trasferiti in strutture sanitarie esterne di diagnosi e di cura possono non essere sottoposti a piantonamento durante la degenza, salvo che sia necessario per la tutela della incolumità personale loro o altrui.

6. Il detenuto o l'internato che si allontana dal luogo di diagnosi o di cura senza giustificato motivo è punibile a norma del primo comma dell'articolo 385 del codice penale.

7. All'atto dell'ingresso nell'istituto il detenuto e l'internato sono sottoposti a visita medica generale e ricevono dal medico informazioni complete sul proprio stato di salute. Nella cartella clinica del detenuto o internato il medico annota immediatamente, anche mediante comunicazione fotografica, ogni informazione relativa a segni o indicazioni che facciano apparire che la persona possa aver subito violenze o maltrattamenti e, fermo l'obbligo di referto, dà comunicazione al direttore dell'istituto e al magistrato di sorveglianza. I detenuti e gli internati hanno diritto altresì di ricevere informazioni complete sul proprio stato di salute durante il periodo di detenzione e all'atto della rimessione in libertà. L'assistenza sanitaria è prestata, durante la permanenza nell'istituto, con periodici e frequenti riscontri, indipendentemente dalle richieste degli interessati, e si uniforma ai principi di globalità dell'intervento sulle cause di pregiudizio della salute, di

unitarietà dei servizi e delle prestazioni, d'integrazione dell'assistenza sociale e sanitaria e di garanzia della continuità terapeutica.

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

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

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

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

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

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

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

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

ART.2

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

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

CAPO II

DISPOSIZIONI PER LA SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI

ART.3

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

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

ART. 4

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

1. Al codice di procedura penale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, sono apportate le seguenti modificazioni:
   a) all'articolo 656, al comma 6 il periodo: «Il tribunale di sorveglianza decide entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'istanza.» è sostituito dal seguente: «Il tribunale di sorveglianza decide non prima del trentesimo e non oltre il quarantacinquesimo giorno dalla ricezione della richiesta.»;
   b) all'articolo 678:
      1) il comma 1 è sostituito dal seguente: «1. Il magistrato di sorveglianza, nelle materie attinenti alle misure di sicurezza e alla dichiarazione di abitualità o professionalità nel reato o di tendenza a delinquere, e il tribunale di sorveglianza, nelle materie di sua competenza, se non diversamente previsto, procedono, a richiesta del pubblico ministero, dell'interessato, del difensore o di ufficio, a norma dell'articolo 666. Quando vi è motivo di dubitare dell'identità fisica di una persona, procedono comunque a norma dell'articolo 667, comma 4.»;
      2) il comma 1-*bis* è sostituito dal seguente: «1-*bis*. Il magistrato di sorveglianza, nelle materie attinenti alla rateizzazione e alla conversione delle pene pecuniarie, alla remissione del debito e alla esecuzione della semidetenzione e della libertà controllata, e il tribunale di sorveglianza, nelle materie relative alle richieste di riabilitazione, alla valutazione sull'esito dell'affidamento in prova, anche in casi particolari, alla dichiarazione di estinzione del reato conseguente alla liberazione condizionale e al differimento dell'esecuzione della pena nei casi previsti dal primo comma, numeri 1) e 2), dell'articolo 146 del codice penale, procedono a norma dell'articolo 667, comma 4.»;
      3) dopo il comma 1-*bis* è inserito il seguente:
      «1-*ter*. Quando la pena da espiare non è superiore a un anno e sei mesi, per la decisione sulle istanze di cui all'articolo 656, comma 5, il presidente del tribunale di sorveglianza, acquisiti i documenti e le necessarie informazioni, designa il magistrato

relatore e fissa un termine entro il quale questi, con ordinanza adottata senza formalità, può applicare in via provvisoria una delle misure menzionate nell'articolo 656, comma 5. L'ordinanza di applicazione provvisoria della misura è comunicata al pubblico ministero e notificata all'interessato e al difensore, i quali possono proporre opposizione al tribunale di sorveglianza entro il termine di dieci giorni. Il tribunale di sorveglianza, decorso il termine per l'opposizione, conferma senza formalità la decisione del magistrato. Quando non è stata emessa o confermata l'ordinanza provvisoria, o è stata proposta opposizione, il tribunale di sorveglianza procede a norma del comma 1. Durante il termine per l'opposizione e fino alla decisione sulla stessa, l'esecuzione dell'ordinanza è sospesa.»;

4) dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti:
«3.1. Quando ne fa richiesta l'interessato l'udienza si svolge in forma pubblica. Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 471 e 472.
3.2. L'avviso di fissazione dell'udienza, notificato all'interessato, contiene, a pena di nullità, l'avvertimento della facoltà di parteciparvi personalmente. Se l'interessato detenuto o internato ne fa richiesta, il giudice dispone la traduzione. Si applicano in ogni caso le forme e le modalità di partecipazione a distanza nei procedimenti in camera di consiglio previste dalla legge. La partecipazione all'udienza avviene a distanza anche quando l'interessato, detenuto o internato, ne fa richiesta ovvero quando lo stesso è detenuto o internato in un luogo posto fuori dalla circoscrizione del giudice. Ove lo ritenga opportuno, il giudice dispone la traduzione dell'interessato.»;

ART. 5

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

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

ART. 6

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

1. Dopo l'articolo 51-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, è inserito il seguente: «ART.51-*quater*. *Disciplina delle pene accessorie in caso di concessione di misure alternative*. - 1. In caso di applicazione di una misura alternativa alla detenzione, sono eseguite anche le pene accessorie, salvo che il giudice che ha concesso la misura, tenuto conto delle esigenze di reinserimento sociale del condannato, ne disponga la sospensione.
2. In caso di revoca della misura, ove disposta l'applicazione delle pene accessorie ai sensi del comma 1, l'esecuzione ne viene sospesa, ma il periodo già espiato è computato ai fini della loro durata.».

ART. 7

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

1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:
   a) all'articolo 47, comma 2, dopo le parole: «per almeno un mese in istituto,» sono inserite le seguenti: «se il soggetto è recluso e mediante l'intervento dell'ufficio di esecuzione penale esterna, se l'istanza è proposta da soggetto in libertà,»;
   b) l'articolo 57 è sostituito dal seguente: «ART. 57. Legittimazione alla richiesta di misure. - 1. Le misure alternative e quelle di cui agli articoli 30, 30-*ter*, 52, 53, 54 nonché all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, possono essere richieste dal condannato, dall'internato, dai loro prossimi congiunti, dal difensore, ovvero proposte dal gruppo di osservazione e trattamento.».

ART. 8

(*Modifiche in tema di comunicazioni e attività di controllo*)

1. All'articolo 58 della legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo il primo comma sono aggiunti i seguenti: «Alle attività di controllo partecipa, ove richiesta, la polizia penitenziaria, secondo le indicazioni del direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna e previo coordinamento con l'autorità di pubblica sicurezza. Tali attività riguardano esclusivamente l'osservanza delle prescrizioni inerenti alla dimora, alla libertà di locomozione, ai divieti di frequentare determinati locali o persone e di detenere armi.
Le attività di controllo sono svolte con modalità tali da garantire il rispetto dei diritti dell'interessato e dei suoi familiari e conviventi, da recare il minor pregiudizio possibile al processo di reinserimento sociale e la minore interferenza con lo svolgimento di attività lavorative.».

CAPO III

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

ART. 9

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

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

ART. 10

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

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

CAPO IV

DISPOSIZIONI IN TEMA DI VITA PENITENZIARIA

ART. 11

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

1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:
   a) l'articolo 1 è sostituito dal seguente:
   «ART. 1. Trattamento e rieducazione. – 1. Il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona. Esso è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose, e si conforma a modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione.
   2. Il trattamento tende, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale ed è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati.
   3. Ad ogni persona privata della libertà sono garantiti i diritti fondamentali; è vietata ogni violenza fisica e morale in suo danno.
   4. Negli istituti l'ordine e la disciplina sono mantenuti nel rispetto dei diritti delle persone private della libertà.
   5. Non possono essere adottate restrizioni non giustificabili con l'esigenza di mantenimento dell'ordine e della disciplina e, nei confronti degli imputati, non indispensabili a fini giudiziari.
   6. I detenuti e gli internati sono chiamati o indicati con il loro nome.
   7. Il trattamento degli imputati deve essere rigorosamente informato al principio per cui essi non sono considerati colpevoli sino alla condanna definitiva.»;
   b) all'articolo 9 il primo comma è sostituito dal seguente:
   «Ai detenuti e agli internati è assicurata un'alimentazione sana e sufficiente, adeguata all'età, al sesso, allo stato di salute, al lavoro, alla stagione, al clima. Ai detenuti che ne fanno richiesta è garantita, ove possibile, un'alimentazione rispettosa del loro credo religioso.»;

c) all'articolo 10 il primo comma è sostituito dai seguenti:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) all'articolo 14:

1) al primo comma è premesso il seguente:

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

2) il secondo comma è sostituito dal seguente:

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

3) il quinto comma è sostituito dai seguenti:

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

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

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

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

«Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione, della formazione professionale, del lavoro, della partecipazione a progetti di pubblica utilità, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia.»;

g) all'articolo 18:

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

2) dopo il primo comma è inserito il seguente:

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

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

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

4) dopo il sesto comma sono aggiunti i seguenti:

«Ogni detenuto ha diritto a una libera informazione e di esprimere le proprie opinioni, anche usando gli strumenti di comunicazione disponibili e previsti dal regolamento.

L'informazione è garantita per mezzo dell'accesso a quotidiani e siti informativi con le cautele previste dal regolamento.»;

5) l'ultimo comma è sostituito dal seguente:

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

h) all'articolo 19:

1) dopo il secondo comma sono inseriti i seguenti:

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

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

2) il quarto comma è sostituito dai seguenti:

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

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

l) l'articolo 31 è sostituito dal seguente:

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

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

m) l'articolo 33 è sostituito dal seguente:

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

a) quando è prescritto per ragioni sanitarie;

b) durante l'esecuzione della sanzione della esclusione dalle attività in comune;

c) per gli indagati e imputati se vi sono ragioni di cautela processuale; il provvedimento dell'autorità giudiziaria competente indica la durata e le ragioni dell'isolamento.

2. Il regolamento specifica le modalità di esecuzione dell'isolamento.

3. Durante la sottoposizione all'isolamento non sono ammesse limitazioni alle normali condizioni di vita, ad eccezione di quelle funzionali alle ragioni che lo hanno determinato.

4. L'isolamento non preclude l'esercizio del diritto di effettuare colloqui visivi con i soggetti autorizzati.»;

n) all'articolo 36, dopo il primo comma, è aggiunto il seguente:

«Nell'applicazione della sanzione si tiene conto del programma di trattamento in corso.»;

o) all'articolo 40 il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Le altre sanzioni sono deliberate dal consiglio di disciplina, composto dal direttore o, in caso di suo legittimo impedimento, dall'impiegato più elevato in grado con funzioni di presidente, dall'educatore e da un professionista esperto nominato ai sensi dell'articolo 80.»;

p) all'articolo 42 il secondo comma è sostituito dai seguenti:

«Nel disporre i trasferimenti i soggetti sono comunque destinati agli istituti più vicini alla loro dimora o a quella della loro famiglia ovvero al loro centro di riferimento sociale, da individuarsi tenuto conto delle ragioni di studio, di formazione, di lavoro o salute. L'amministrazione penitenziaria dà conto delle ragioni che ne giustificano la deroga.

Sulla richiesta di trasferimento da parte dei detenuti e degli internati per ragioni di studio, di formazione, di lavoro, di salute o familiari l'amministrazione penitenziaria provvede, con atto motivato, entro sessanta giorni.»;

q) all'articolo 43 è aggiunto, in fine, il seguente: «I detenuti e gli internati sono dimessi con documenti di identità validi, ove sussistano i presupposti per il rilascio. L'amministrazione penitenziaria a tal fine si avvale della collaborazione degli enti locali.»;

r) all'articolo 45:

1) alla rubrica sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e aiuti economico-sociali»;

2) dopo il terzo comma è aggiunto il seguente:

«Ai fini della realizzazione degli obiettivi indicati dall'articolo 3, commi 2 e 3, della legge 8 novembre 2000, n. 328, il detenuto o l'internato privo di residenza anagrafica è iscritto, su segnalazione del direttore, nei registri della popolazione residente del Comune dove è ubicata la struttura. Al condannato è richiesto di optare tra il mantenimento della precedente residenza anagrafica e quella presso la struttura ove è detenuto o internato. L'opzione può essere in ogni tempo modificata.»;

s) all'articolo 80, quarto comma, dopo le parole: «criminologia clinica,» sono inserite le seguenti: «nonché di mediatori culturali e interpreti,».

ART. 12

(Disposizioni finanziarie)

1. Per le finalità di cui all'articolo 11, comma 1, lettere c) e s), è autorizzata, rispettivamente, la spesa di 1.050.000 euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e di 1.440.000 euro annui a decorrere dall'anno 2018.

3. Agli oneri derivanti dal comma precedente, pari a 2.490.000 euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e a 1.440.000 euro annui a decorrere dall'anno 2020, si provvede mediante riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

5. Dall'attuazione del presente decreto, ad eccezione delle disposizioni di cui all'articolo 11 comma 1, lettere c) e s), non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

6. Fermo restando quanto previsto dal comma 1, le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti del presente decreto nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

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

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

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

I contenuti normativi del rinnovato schema in esame tengono conto della volontà politica, sopravvenuta alla trasmissione del testo per la seconda lettura alle Camere ai sensi del comma 83 dell'articolo unico della legge n.103/2017, e tradotta in pareri contrari circa l'assetto complessivo della riforma. Ciò ha indotto il Governo a elaborare un nuovo testo del decreto legislativo e a trasmetterlo alle Camere così avviando un nuovo procedimento di esercizio della delega, con conseguente attivazione, per la prima volta, della proroga di sessanta giorni del relativo termine (prevista dal citato comma 83). Il nuovo testo elaborato, in ragione del tenore delle motivazioni poste a fondamento dei pareri negativi da ultimo resi dalle Camere, è contrassegnato, in particolare, dalla scelta di mancata attuazione della delega nella parte complessivamente volta alla facilitazione dell'accesso alle misure alternative e alla eliminazione di automatismi preclusivi (lettere b), c) ed e) del comma 85 dell'articolo citato). Le Camere sono quindi chiamate a pronunciarsi su un testo diverso, nelle opzioni di fondo, rispetto al precedente con conseguente superamento dell'assetto complessivo della riforma reso oggetto dei pareri contrari.

ASSISTENZA SANITARIA

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

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

Con la prima si afferma in modo chiaro il diritto di detenuti e internati a prestazioni sanitarie tempestive. L'effettività della garanzia, infatti, si gioca anche sul terreno della disciplina delle liste d'attesa per l'erogazione delle prestazioni sanitarie: spesso, infatti, accade che il trasferimento del detenuto in un diverso istituto penitenziario, che ricade sotto la competenza di altra azienda sanitaria, faccia perdere la precedenza acquisita nella lista d'attesa per una