

CAMERA DEI DEPUTATI  
Mercoledì 17 gennaio 2018  
XVII LEGISLATURA  
BOLLETTINO DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
Giustizia (II)

**ATTI DEL GOVERNO**

*Mercoledì 17 gennaio 2018. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. – Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Cosimo Maria Ferri.*

**La seduta comincia alle 12.35.**

**Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83, 85, lettere a), b), c), d), e), f), h), i), l), m), o), r), s), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103.**

**Atto n. 501.**

*(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento e rinvio).*

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

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice*, fa presente che la Commissione è chiamata ad esaminare lo schema di decreto legislativo in titolo che 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.

In particolare, evidenzia che, come si evince dalla relazione illustrativa, il provvedimento in discussione, che si avvale delle proposte elaborate dalle Commissioni ministeriali coordinate dal professor Glauco Giostra, dà attuazione alle disposizioni dell'articolo 1, commi 82, 83 e 85 della legge di delega, con riguardo: alla semplificazione delle procedure, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, fatta eccezione per quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione (comma 85, lettera a); alla revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti oggettivi, sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità, e, in particolare, per le condanne per i delitti di mafia e di terrorismo internazionale (comma 85, lettera b); alla revisione del procedimento di sorveglianza, in modo da garantire il diritto alla presenza dell'interessato e alla pubblicità dell'udienza (comma 85, lettera c); alla eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono ovvero ritardano, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e la differenziazione dei percorsi penitenziari in relazione alla tipologia dei reati commessi e alle caratteristiche personali del condannato, nonché alla revisione della disciplina sulla preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e di terrorismo anche internazionale (comma 85, lettera e); alla maggiore valorizzazione del volontariato, sia all'interno del carcere sia in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna (comma 85, lettera h); alla disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi a fini processuali, nel rispetto del diritto di difesa (comma 85, lettera i), nonché in materia di medicina e sanità penitenziaria (comma 85, lettere l) ed m); al miglioramento della vita carceraria, attraverso: la previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute straniere (comma 85, lettera o); la previsione di norme volte al

rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna; la sorveglianza dinamica (comma 85, lettera *r*); la previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute (comma 85, lettera *t*).

Evidenzia che l'obiettivo perseguito è quello di adeguare il sistema alla finalità rieducativa della pena e in particolare, alla individualizzazione del trattamento, secondo la linea indicata dall'articolo 27 della Costituzione. In questa prospettiva la delega impone, da un lato, la revisione delle norme sul divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la Giustizia; dall'altro, l'eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono o rendono molto difficile, sia per i recidivi, sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo.

Rammenta che il presente intervento normativo si muove, infatti, lungo la direzione già delineata dalla Corte EDU che ha individuato, nel sovraffollamento delle carceri italiane «un fattore di crisi strutturale del nostro sistema penitenziario ed una delle più significative e ricorrenti ipotesi di violazione da parte dell'Italia della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo» (sentenza Torreggiani). La predetta Corte ha ritenuto «non più differibile il riallineamento dell'asse normativo alle coordinate costituzionali della finalità rieducativa della pena: finalità con la quale è apparso inconciliabile un sistema di esecuzione penale, come l'attuale, incentrato su percorsi differenziati, sotto il profilo trattamentale e di accessibilità alle forme di esecuzione alternativa al carcere, in ragione del «tipo di autore», identificato unicamente sulla base del reato oggetto della condanna o della recidiva».

Rileva che, come sottolineato nella relazione illustrativa, la riforma dell'ordinamento penitenziario si è, quindi, resa necessaria sia per rendere più attuale la disciplina in materia, sia per adeguare la stessa agli innovativi orientamenti della giurisprudenza costituzionale, di legittimità, nonché delle Corti europee.

Nel passare all'illustrazione dei contenuti dello schema di decreto in titolo, segnala che lo stesso si compone di 26 articoli, suddivisi in 6 capi dedicati, rispettivamente: *a*) alla riforma dell'assistenza sanitaria in ambito penitenziario (Capo I); *b*) alla semplificazione dei procedimenti (Capo II); *c*) alla eliminazione di automatismi e preclusioni nel trattamento penitenziario (Capo III); *d*) alle misure alternative (Capo IV); *e*) al volontariato (Capo V); *f*) alla vita penitenziaria (Capo VI).

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

Fa presente che lo schema di decreto legislativo in discussione si propone, quindi, di dare attuazione al trasferimento delle competenze della medicina penitenziaria al servizio sanitario nazionale, alla luce del decreto legislativo n. 230 del 1999. In tale ottica, occorre, infatti, assicurare l'adeguamento al nuovo regime di competenze in ambito sanitario e la valorizzazione dei servizi funzionali alle esigenze terapeutiche di detenuti e internati, affinché lo stato di privazione della libertà personale non incida su diritti fondamentali della persona che devono essere comunque garantiti (articolo 32 della Costituzione).

In riferimento all'articolo 1, segnala che lo stesso interviene sugli articoli 147 (Rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena) e 148 del codice penale (Infermità psichica sopravvenuta al condannato). Tale proposta di riforma è finalizzata a razionalizzare la disciplina dei casi di infermità psichica sopravvenuta attraverso l'abrogazione della disciplina dell'articolo 148 del codice penale, che era specificatamente ad essa dedicata, e la corrispondente estensione del rinvio facoltativo della pena anche nei confronti di chi si trova in condizioni di grave infermità psichica (nuova formulazione dell'articolo 147, primo comma, n. 2), c.p.). In tal modo, attraverso l'equiparazione tra grave infermità fisica e psichica, si determina l'effetto positivo di garantire alle persone condannate con infermità psichica sopravvenuta l'accesso alle misure alternative previste

dall'ordinamento penitenziario, con soluzioni flessibili che permettono di adeguare le modalità di esecuzione della pena alle esigenze di cura della persona.

Evidenza che l'articolo 2 (Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di assistenza sanitaria), al comma 2, introduce alcune aggiunte alle disposizioni dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 230 del 1999. Attraverso la prima (lettera *a*)), si afferma in modo chiaro il diritto di detenuti e internati a prestazioni sanitarie tempestive. Attraverso la seconda interpolazione (lettera *b*)) si valorizzano, invece, gli interventi di prevenzione, cura e sostegno in riferimento alla marginalità sociale. Il comma 1 del medesimo articolo 2 dello schema di decreto legislativo reca, invece, modifiche all'articolo 11 della legge 26 luglio 1975, n. 354. Nello specifico, il novellato articolo 11 dell'ordinamento penitenziario stabilisce, al comma 1, che il servizio sanitario nazionale opera negli istituti penitenziari e negli istituti per minorenni nel rispetto della disciplina sul riordino della medicina penitenziaria. Si precisa, inoltre, al comma 2, 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 3 richiama la disciplina del decreto legislativo n. 230 del 1999 sulla carta dei servizi sanitari, 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 4 modifica la norma sulle autorizzazioni a cure e accertamenti sanitari che non possono essere garantiti dal Servizio sanitario all'interno degli istituti, disponendo che 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. Il comma 5 stabilisce che l'autorità giudiziaria competente può disporre, quando non vi sia il pericolo di fuga, che i detenuti e gli internati trasferiti in ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura non siano sottoposti a piantonamento durante la degenza, salvo che questo sia ritenuto necessario per la tutela della loro incolumità personale. Il comma 6 interviene sulla disciplina sanzionatoria dell'allontanamento ingiustificato dal luogo di cura, con rinvio al delitto di evasione (articolo 385 del codice penale), allargando, conseguentemente, il campo di applicazione di tale fattispecie. Il comma 7 disciplina la prima visita all'atto dell'ingresso in carcere in modo che, fermo l'obbligo di referto all'autorità giudiziaria ai sensi della disciplina vigente, il medico annoti nella cartella clinica del detenuto, anche mediante documentazione fotografica, ogni informazione relativa a segni o indicazioni che facciano apparire che la persona possa aver subito violenze o maltrattamenti e darne comunicazione al direttore dell'istituto e al magistrato di sorveglianza. 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, è inoltre 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. Il comma 8 stabilisce che il servizio sanitario garantisca quotidianamente la visita degli ammalati e di coloro che ne facciano richiesta, segnali immediatamente la presenza di malattie che richiedano particolari indagini e cure specialistiche e controlli, inoltre, periodicamente l'idoneità dei soggetti ai lavori cui sono addetti. Il comma 9 dispone che 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. Il comma 10 prevede che ai detenuti e agli internati, i quali all'atto di ingresso in carcere abbiano in corso un programma terapeutico di transizione sessuale (legge 14 aprile 1982, n. 164), debba essere assicurata la possibilità di proseguire tale percorso, anche attraverso il necessario supporto psicologico. Il comma 11 prevede che, in caso di sospetto di malattie contagiose, i detenuti e gli internati siano immediatamente isolati e il direttore dell'istituto, immediatamente informato, ne dia immediata comunicazione al magistrato di sorveglianza. Inoltre, il comma 12, riproducendo il contenuto dell'articolo 17, commi 6 e 7, del regolamento (che sono contestualmente abrogati), estende l'ambito dei trattamenti sanitari che detenuti e internati possono richiedere a proprie spese: potranno, infatti, essere richiesti 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. Infine, si interviene individuando la competenza non più nel medico provinciale, ma nel direttore generale dell'azienda unità sanitaria.

Rammenta che lo stesso articolo 2 dello schema di decreto legislativo introduce l'articolo 11-*bis* dell'ordinamento penitenziario (Accertamento delle infermità psichiche), che riproduce il contenuto della disciplina dell'articolo 112 del regolamento (decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000) – che viene contestualmente abrogato –, prevedendo che l'accertamento delle condizioni psichiche di imputati, condannati e internati, ai fini dell'adozione dei provvedimenti di differimento o sospensione dell'esecuzione della pena, di applicazione provvisoria di una misura di sicurezza, di sospensione o trasformazione di una misura di sicurezza, e di sospensione del processo, sia disposto dal giudice che procede o dal magistrato di sorveglianza. L'accertamento è espletato presso le sezioni di cui all'articolo 65 (sezioni per detenuti con infermità), ma il giudice può disporre che l'accertamento sia svolto presso idonee strutture del competente Dipartimento di salute mentale. Si modifica, inoltre, l'articolo 65 dell'ordinamento penitenziario, prevedendo l'istituzione di «sezioni per detenuti con infermità»: l'obiettivo perseguito è quello di garantire un regime penitenziario capace di coniugare l'esecuzione di una pena in carcere con il necessario supporto terapeutico e riabilitativo, specie nei confronti dei soggetti in condizioni di infermità psichica o in stato di cronica intossicazione da alcool o sostanze stupefacenti. A tali speciali sezioni devono essere destinati i condannati ai quali sia stata riconosciuta la capacità diminuita ai sensi degli articoli 89 e 95 del codice penale, nonché i soggetti affetti da infermità o minorazioni fisiche o psichiche; esse devono essere strutturate in modo da favorire il trattamento terapeutico e il superamento delle suddette condizioni. Alle sezioni sono affidati, altresì, i condannati per i quali non sia stato possibile disporre il rinvio facoltativo dell'esecuzione, ricorrendo la situazione di concreto pericolo della commissione di delitti, secondo quanto disposto dall'articolo 147, quarto comma, del codice penale, o non sia applicabile una misura alternativa alla detenzione prevista dal nuovo articolo 47-*sexies*. Il comma 2 del novellato articolo 65 prevede che tali sezioni siano ad esclusiva gestione sanitaria: in proposito, la relazione illustrativa precisa si tratta di una indicazione che privilegia le esigenze terapeutiche nella gestione interna, da affidare in via esclusiva al personale del dipartimento di salute mentale, analogamente a quanto avviene nelle Rems e avveniva nell'ospedale psichiatrico giudiziario di Castiglione delle Stiviere e che una sperimentazione in tal senso è stata avviata nell'istituto penitenziario di Lecce. Anche per i soggetti con infermità psichica sopravvenuta l'esecuzione della pena dovrà avvenire nelle apposite sezioni dell'articolo in esame. Se le condizioni di salute del detenuto migliorano, è possibile ripristinare l'ingresso nelle sezioni ordinarie. Conseguentemente agli interventi effettuati sull'articolo 11 dell'ordinamento penitenziario, si è resa necessaria la abrogazione dell'articolo 240 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale realizzata con l'articolo 3 dello schema di decreto legislativo, in quanto non più attuale.

Quanto alle disposizioni relative alla semplificazione dei procedimenti (Capo II), segnala che l'articolo 4 modifica alcuni articoli dell'ordinamento penitenziario, segnatamente gli articoli 18-*ter*, 30, 35-*bis*, 47, 69-*bis*, e 78. In particolare: in riferimento all'articolo 18-*ter*, 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, fruibili da chi è ristretto in carcere sulla base di un'ordinanza cautelare; relativamente all'articolo 30, le modifiche sono dirette a 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; relativamente all'articolo 35-*bis*, l'innovazione è riconducibile all'obiettivo di semplificazione indicato dal legislatore delegante (articolo 1 comma 85, lettera *a*) e mira ad eliminare l'appello al tribunale di sorveglianza sul reclamo avverso la decisione dell'amministrazione. Sempre nell'ottica della semplificazione si mira a consentire all'amministrazione penitenziaria di stare in giudizio personalmente, alleggerendo parimenti il gravoso contenzioso dell'Avvocatura dello Stato: ciò tenuto conto del peculiare oggetto dei giudizi instaurati con i reclami dei detenuti; quanto all'articolo 47, ove la modifica del comma 8 semplifica la procedura attualmente vigente con riguardo alle autorizzazioni di deroga temporanea alle prescrizioni della misura alternativa. Si generalizza la competenza del direttore dell'UEPE ad autorizzare limitate deroghe alle prescrizioni della misura alternativa anche al di fuori dei casi di urgenza. La relazione illustrativa sottolinea che l'intervento recepisce una «buona prassi» già sperimentata presso alcuni uffici di sorveglianza e segnalata in una recente risoluzione del Consiglio superiore della magistratura, mirando a conseguire, senza operare alcun stravolgimento dell'assetto organizzativo vigente, alcuni importanti risultati sul piano dell'efficienza del sistema. La medesima relazione evidenzia altresì come la semplificazione procedurale proposta possa realizzare non trascurabili risparmi gestionali; in riferimento all'articolo 69-*bis*, la modifica risponde a una duplice esigenza di semplificazione, da un lato, eliminando il passaggio relativo alla richiesta del parere del pubblico ministero, dall'altro, sopprimendo formalmente il comma 5, disposizione quest'ultima priva di applicazione pratica, che ha consumato la sua utilità nella fase di transizione dalla precedente all'attuale procedura; per quanto concerne l'articolo 78, gli interventi di novella riguardano i commi primo e quarto. La modifica del primo comma persegue l'obiettivo di razionalizzare le competenze amministrative inerenti alle attività trattamentali svolte in favore della popolazione detenuta, semplificando le scansioni procedurali con la concentrazione in capo all'amministrazione penitenziaria della competenza relativa al procedimento amministrativo in materia di autorizzazioni agli assistenti volontari. La modifica del comma quarto, comporta il rinvio all'articolo 17 dell'ordinamento penitenziario.

Rileva che l'articolo 5 dello schema di decreto legislativo contempla alcune modifiche al codice di procedura penale, segnatamente agli articoli 656, 667, 677, 678 e 680. In riferimento all'articolo 656 (Esecuzione delle pene detentive), le innovazioni principali rispondono all'esigenza, evidenziata dalla legge di delega, di una complessiva rivisitazione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, anche alla luce di una decisa rimodulazione, in chiave ablativa, degli automatismi preclusivi alla loro fruizione. Si incide sull'avvio della fase dell'esecuzione, con riferimento all'ambito di operatività del meccanismo sospensivo della stessa. L'intervento è realizzato tenendo conto del rinnovato perimetro preclusivo di accesso alle misure alternative, proposto con la modifica dell'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Considerato tale rinnovato ambito di operatività, si provvede ad innalzare a quattro anni il limite massimo di pena per la domanda di misura alternativa alla detenzione secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 85, lettera *c*, della legge delega, eliminando la sfasatura che si è venuta a creare dopo le modifiche all'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario, comma 3-*bis*, in materia di affidamenti in prova ai servizi sociali, a seguito del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10. Quanto, poi, all'articolo 667 (Dubbio sull'identità fisica della persona detenuta), la modifica attiene al comma 4. Al riguardo, rammento che nel comma in esame è tratteggiato un tipico procedimento «bifasico», che nel suo primo segmento è molto agile, con concentrazione delle garanzie nella seconda fase: quella in cui, davanti al giudice (monocratico o collegiale) che ha già deciso *de plano*, si celebra, eventualmente, l'opposizione con le forme previste dall'articolo 666 del codice di procedura penale. La relazione illustrativa sottolinea come la modifica renda meno povera di garanzie la prima fase, facendosi carico della preoccupazione che, oltre al condannato, sia posto in grado di presentare l'opposizione anche il difensore, compreso quello che opera come difensore di ufficio. In ordine all'articolo 677 (Competenza per territorio), la relazione illustrativa evidenzia che la modifica al comma 2-*bis* e l'introduzione di un comma successivo, in attuazione del criterio direttivo di cui alla lettera *b*) dell'articolo 1, comma 85, della

legge n. 103 del 2017, mirano ad evitare «strozzature», soprattutto se di carattere esclusivamente o prevalentemente formale, che ostacolano, anche in misura rilevante, l'accesso dei condannati alle misure extramurarie. È prevista, pertanto, da un lato, l'eliminazione della clausola in cui si sancisce la inammissibilità e, dall'altro, l'introduzione di un nuovo comma *2-ter*, che devolve al giudice di sorveglianza (magistrato e tribunale) la valutazione della gravità «sostanziale» delle inosservanze addebitabili al richiedente.

Fa presente che plurime e incisive sono le modifiche apportate all'articolo 678 (Procedimento di sorveglianza). In particolare: al comma 1, si dispone che 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; al comma *1-bis*, si prevede che 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; il nuovo comma *1-ter* dispone che quando la pena da spiare 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 un magistrato, il quale, se ne ricorrono i presupposti, con ordinanza adottata senza formalità, applica in via provvisoria una delle misure menzionate nell'articolo 656, comma 5. L'ordinanza 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 conferma 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 provvisoria è sospesa; il nuovo comma 3.1 prevede che, quando ne fa richiesta l'interessato, l'udienza si svolge in forma pubblica; osservandosi, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 471 e 472 del codice di procedura penale; infine, il nuovo comma 3.1.1 dispone che 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.

Relativamente all'articolo 680 (Impugnazione di provvedimenti relativi alle misure di sicurezza), rileva che si realizza una semplificazione delle procedure: la relazione illustrativa evidenzia come attraverso la sostituzione della parola «appello» a quella di «impugnazioni», si scongiura l'eventualità che venga devoluta al tribunale di sorveglianza la cognizione sul capo relativo alle misure di sicurezza (diverse dalla confisca), anche quando tale capo fa parte di una sentenza pronunciata in grado di appello dai giudici della cognizione.<sup>3</sup>

In riferimento alle disposizioni relative all'eliminazione di automatismi e di preclusioni nel trattamento penitenziario (Capo III), segnala che l'articolo 6 reca modifiche sulle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi. In particolare, tale articolo interviene sulla legge 24 novembre 1981, n. 689, in tema di inapplicabilità delle misure alternative alla detenzione. Nella relazione illustrativa si precisa che la prevista abrogazione della disposizione di cui all'articolo 67 della

richiamata legge risponde al criterio direttivo di cui alla lettera *e*) della legge di delega, in quanto vale a eliminare un automatismo preclusivo «esogeno» rispetto alle ipotesi che il legislatore delegante intende preservare. È, così, soppressa la previsione secondo cui l'affidamento in prova al servizio sociale e l'ammissione al regime di semilibertà sono esclusi per il condannato in espiazione di pena detentiva per conversione dovuta alla violazione di una delle prescrizioni relative alla semidetenzione o alla libertà controllata. L'articolo 7 modifica l'articolo 4-*bis* e aggiunge un articolo 4-*ter* all'ordinamento penitenziario (legge 354/1975). La lettera *a*) del comma 1 novella l'articolo 4-*bis*, comma 1, che, come noto, fatta salva l'ipotesi di collaborazione della giustizia, preclude l'accesso a benefici e a misure alternative alla detenzione, ai detenuti per una serie di delitti di particolare allarme sociale, con particolare riferimento ad associazione mafiosa e terrorismo. Allo scopo, anche qui, di ridurre il perimetro delle preclusioni all'eccesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative extramurarie (lavoro esterno, permessi premio, affidamento in prova, detenzione domiciliare, semilibertà) – oltre che per i delitti di associazione mafiosa e terrorismo – viene limitata la preclusione ad una serie di delitti commessi per via associativa (per la gran parte già compresi al comma 1 dell'articolo 4-*bis*), nonché ad altri delitti, definiti dalla relazione «monosoggettivi», la cui struttura presuma, tuttavia, un carattere associativo, come i delitti di riduzione in schiavitù (articolo 600 c.p.), tratta di persone (articolo 601 c.p.), prostituzione minorile (600-*bis*, primo comma, c.p.), violenza sessuale di gruppo (articolo 609-*octies*, c.p.). La riduzione delle preclusioni previste dall'articolo 4-*bis* in attuazione della delega (il citato comma 85, lettera *e*) è bilanciata dalla presenza della clausola di esclusione prevista dalla stessa lettera *e*) che, oltre ai condannati di associazione mafiosa e terrorismo, impedisce l'accesso alle misure per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificamente individuati (comma 85, lettera *b*). La citata lettera *a*) detta, quindi, un nuovo e più limitato catalogo di delitti per la cui condanna è precluso l'accesso ai benefici carcerari e alle misure alternative. Si tratta di una serie di reati di «prima fascia» che presumono lo stabile collegamento con l'organizzazione criminosa e solo la collaborazione della giustizia permette di superare la citata preclusione. Le ipotesi relative a condanne per alcuni delitti attualmente compresi nel catalogo del comma 1 sono «trasferite» al riformulato comma 1-*ter* dell'articolo 4-*bis*, che permette l'accesso a benefici e misure alternative salvo che siano stati acquisiti elementi che indichino la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o terroristica. Ai fini della concessione dei benefici, allo sganciamento dalla preclusione del comma 1, corrisponde la necessità di un vaglio più penetrante da parte della magistratura di sorveglianza sull'attualità degli indicati collegamenti con l'organizzazione criminosa. Si tratta dei condannati per delitti che non necessariamente sono compiuti in via associativa, come il sequestro di persona (articolo 630 c.p.), il commercio di schiavi (articolo 602 c.p.), reati in materia di immigrazione clandestina (articolo 12, commi 1 e 3, del testo unico sull'immigrazione), per i quali, solo ove collegati all'esistenza di una stabile organizzazione criminale, è precluso l'accesso ai benefici penitenziari (e, in quanto tali, sono compresi al nuovo comma 1 dell'articolo 4-*bis*). Rammenta che, come riferisce la relazione al provvedimento, dalla nuova area applicativa dell'articolo 4-*bis*, comma 1, vengono esclusi, oltre alle cennate ipotesi di reati monosoggettivi, i casi di «mera partecipazione alle associazioni in ruoli secondari, non annoverabili tra i casi eccezionalmente gravi». Ciò, anche in considerazione del fatto che tali soggetti non sempre sono in grado di offrire una collaborazione che soddisfi i rigorosi requisiti per la collaborazione con la giustizia dettati dall'articolo 58-*ter* della legge n. 354 del 1975.

Osserva che, con la modifica al comma 1-*quater* dell'articolo 4-*bis* si precisa che, per la determinazione dell'anno di osservazione della personalità del detenuto (necessario ai fini della concessione dei benefici carcerari e delle misure alternative) si può tenere conto anche di programmi terapeutici successivi al reato commesso e prima dell'inizio dell'esecuzione della pena. Analoga disposizione è introdotta al comma 1-*quinqies* in relazione all'accesso ai benefici da parte di detenuti condannati per reati sessuali su minori. Con la modifica del comma 2 dell'articolo 4-*bis* si prevede, ai fini della valutazione della concessione dei benefici da parte del magistrato o del tribunale di sorveglianza, la necessaria acquisizione del parere del procuratore della Repubblica del

distretto di corte d'appello in cui è stata pronunciata la condanna. Al comma 3 dell'articolo 4-*bis* è, quindi, introdotta, per coordinamento, la possibilità che anche il procuratore della Repubblica del distretto dia comunicazione al giudice ove ritenga sussistano particolari esigenze di sicurezza ovvero che i collegamenti potrebbero essere mantenuti con organizzazioni criminali operanti in ambiti non locali o extranazionali (in tal caso, il termine di 30 giorni per la decisione del giudice è prorogato di ulteriori 30 giorni al fine di acquisire elementi ed informazioni da parte dei competenti organi centrali).

Di particolare rilievo ritiene la soppressione del comma 3-*bis* dell'articolo 4-*bis*. Tale disposizione attualmente prevede che la comunicazione del procuratore nazionale antimafia o del procuratore distrettuale sull'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata precluda la concessione al detenuto dell'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione. Tale comunicazione perde, quindi, la sua efficacia preclusiva delle misure. La lettera *b*) dell'articolo 7 aggiunge, infine, un nuovo articolo 4-*ter* (Scioglimento del cumulo). La nuova disposizione circoscrive le preclusioni legate alla pena per delitti di cui all'articolo 4-*bis* introducendo un principio, assodato nella giurisprudenza della cassazione, secondo cui il provvedimento di cumulo delle pene non può produrre effetti sfavorevoli al reo.

Fa presente che l'articolo 8 si occupa di modifiche in tema di lavoro all'esterno, in coerenza con l'esigenza di calibrare l'opera di erosione delle preclusioni penitenziarie, da ricondurre entro i più congrui binari siglati dalla nuova formulazione dell'articolo 4-*bis*, con la centralità attribuita al lavoro quale pilastro del trattamento. L'articolo 9 riforma la disciplina dei permessi premio. La modifica del comma 4 dell'articolo 30-*ter* è volta ad eliminare ostacoli alla fruizione dei permessi premio relativi al tipo di reato commesso, facendo salvi soltanto quelli per i quali la delega pone limiti espressi (articolo 4-*bis*, comma 1). L'eliminazione della preclusione biennale alla concessione dei permessi premio è dettata dal fatto che tale divieto irragionevolmente prescinde dall'esistenza di un accertamento della responsabilità penale e sottrae al magistrato di sorveglianza la possibilità di valutare la gravità del fatto e il livello di rieducazione del condannato. L'articolo 10 contiene la disposizione di abrogazione dell'articolo 30-*quater* dell'ordinamento penitenziario che limita la concessione dei permessi premio ai recidivi. Osserva che, nella relazione illustrativa si precisa che «l'intervento normativo si giustifica in quanto appare incoerente la disciplina rigorosa di cui all'articolo 30-*quater* dell'ordinamento penitenziario, che consente al recidivo reiterato l'accesso ai permessi premio solo dopo l'espiazione di un periodo di pena molto più lungo rispetto a quello previsto per gli altri condannati (articolo 30-*ter* ordinamento penitenziario). L'incoerenza si trasforma in violazione dell'articolo 27, comma 3, Cost., 5posto che, rendendo difficoltoso per il recidivo reiterato il percorso di reinserimento – del quale il permesso premio è un prezioso strumento trattamentale –, sacrifica la finalità rieducativa della pena.».

Rammenta che l'articolo 11 interviene con modifiche di carattere soppressivo in tema di divieto di concessione dei benefici. Tale disposizione, in attuazione di quanto previsto dalla lettera *e*) della delega, opera significative erosioni in tema di divieti alla concessione dei benefici incidendo sulle previsioni dell'articolo 58-*quater* del vigente ordinamento penitenziario. Le modifiche tendono, infatti, a limitare fortemente le preclusioni *ex lege* nell'ottica della centralità delle esigenze trattamentali in materia di ordinamento penitenziario. In particolare, si interviene con l'abrogazione dei commi 1, 2, 3 e 7-*bis* dell'articolo 58-*quater* dell'ordinamento penitenziario eliminando, tra il resto, il limite posto al condannato riconosciuto colpevole di una condotta punibile per il reato di evasione, nonché quello previsto nei confronti del condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca della misura alternativa ai sensi dell'articolo 47, comma 11, dell'articolo 47-*ter*, comma 6, o dell'articolo 51, primo comma. Si tratta, pertanto, di una norma che modifica la disciplina della concessione dei benefici eliminando le preclusioni non rientranti in quelle previste dall'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario vigente.

Fa presente che l'articolo 12 contiene modifiche alle disposizioni in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. In particolare, con la modifica apportata al comma 1, terzo periodo, dell'articolo 90 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 (cosiddetto

Testo Unico stupefacenti), il Tribunale di sorveglianza potrà concedere, operando a sostegno del positivo percorso terapeutico-riabilitativo intrapreso e nell'ottica del reinserimento sociale, la sospensione della pena detentiva per cinque anni in presenza dei requisiti soggettivi prescritti dalla medesima norma, senza dover applicare, alle fattispecie in esame, il meno favorevole limite temporale «della pena non superiore a quattro anni» previsto in caso di cumulo di pene (la detentiva e la pecuniaria) relativo ai reati menzionati all'articolo 4-*bis* (reati associazionistici di stampo mafioso o altri delitti efferati quali il mantenimento o la riduzione in schiavitù perpetrati soprattutto in danno di stranieri, i reati pedo-pornografici in genere nonché quelli di sequestro di persona a scopo di estorsione e reati a questo afferenti). Con le modifiche apportate, tale limite temporale rimane circoscritto alla sola presenza di delitto compreso nel disposto del comma 1 del medesimo articolo 4-*bis*. Con la soppressione invece del comma 4 del citato articolo 90, si elimina il divieto, ritenuto irragionevole, di plurime concessioni della sospensione dell'esecuzione della pena detentiva. Il terzo intervento realizzato dall'articolo in esame, modifica l'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, circoscrivendo la valenza del requisito della pena residua inferiore ai 4 anni, ai fini della concedibilità dell'affidamento in prova, solamente ai detenuti che abbiano nel titolo esecutivo uno tra i sopramenzionati reati di cui all'articolo 4-*bis*, comma 1, unico titolo per il quale non possa eliminarsi l'automatismo alla luce dell'indicazione contenuta nella delega.

Rileva che l'articolo 13 dello schema di decreto legislativo modifica la legge 26 novembre 2010, n. 199, in tema di esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi. Si amplia, quindi, la portata della concedibilità della misura dell'esecuzione domiciliare, limitandone l'esclusione soltanto in relazione ai delitti elencati nel comma 1 dell'articolo 4-*bis*. Quanto alle disposizioni in tema di misure alternative (Capo IV) segnalo che l'articolo 14 interviene sulla disciplina della misura dell'affidamento in prova al servizio sociale. Nella specie, viene riscritta buona parte dell'attuale articolo 47 dell'ordinamento penitenziario. Innanzitutto, si prevede di innalzare a quattro anni (per una omogeneità nei confronti anche della disciplina prevista dall'articolo 656 c.p.p.) la soglia di accesso all'affidamento in prova. Tuttavia, requisito necessario all'ammissione alla misura, resta sempre l'osservazione scientifica della personalità del reo, direttamente in istituto – se questi è detenuto – ovvero attraverso il coinvolgimento degli uffici di esecuzione penale esterna, se si tratta di soggetto in libertà. Il periodo di osservazione può essere tralasciato solo se la pena da eseguire non supera i 6 mesi. A conferma dell'intenzione del legislatore di valorizzare l'istituto dell'affidamento in prova, è previsto che la richiesta possa essere avanzata anche dal condannato che non disponga di una propria abitazione o di altro luogo di privata dimora, prevedendo la possibilità di accesso a luoghi pubblici di cura, assistenza o accoglienza ovvero di dimora sociale appositamente destinati all'esecuzione extracarceraria della pena detentiva, nella disponibilità di enti pubblici od enti convenzionati. Con l'inserimento della previsione al comma 4 dell'articolo 47, si precisa quale sia lo scopo della modifica normativa e quale è l'intento del legislatore nell'ottica applicativa di tutte le misure alternative alla detenzione: vale a dire, che la concessione dell'affidamento in prova e di tutti gli altri strumenti sostitutivi, deve essere collegata a prevenire ogni pregiudizio al reinserimento sociale della persona interessata. I commi 5 e 6, invece, contengono una serie dettagliata di prescrizioni alle quali il condannato deve attenersi e che mirano ad «individualizzare» il trattamento del reo ai fini del suo specifico reinserimento sociale, ivi compresi eventuali programmi di giustizia riparativa. Significativa è, poi, la modifica effettuata al comma 12 dell'articolo 47: l'esito positivo della prova, oltre a determinare l'estinzione della pena detentiva e degli altri effetti penali, determina anche la revoca delle misure di sicurezza personali ordinate dal giudice con la sentenza di condanna, nonché la revoca della dichiarazione di abitudine, professionalità nel reato e tendenza a delinquere conseguente alla condanna. Per modulare l'applicazione della misura alternativa in esame anche alle esigenze di coloro che sono affetti da infermità psichica è inoltre introdotto l'articolo 47-*septies*, che mira ad incidere sulla disciplina della infermità psichica sopravvenuta e del trattamento sanzionatorio dei soggetti a capacità ridotta. La proposta di riforma, per tali categorie di persone, in linea con le

indicazioni della legge delega, è finalizzata a valorizzare le esigenze di cura della persona, senza trascurare quelle di difesa sociale, con apertura a soluzioni flessibili quali: la detenzione domiciliare, con possibilità di esecuzione della pena nella propria abitazione o in altro luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza per permettere di seguire un programma terapeutico al di fuori dell'ambiente carcerario e questa nuova ipotesi di affidamento ai servizi sociali, arricchito da trattamenti terapeutici e di assistenza psichiatrica in stato di libertà, concordati con il dipartimento di salute mentale dell'azienda sanitaria locale o con la struttura privata accreditata. La disposizione indica tutta una serie di criteri, modalità e prescrizioni a conferma della continua sinergia e collaborazione tra il dipartimento di salute mentale e il magistrato di sorveglianza, attraverso periodiche comunicazioni sul comportamento del soggetto, né viene meno l'obbligo di relazione periodica a carico dell'ufficio esecuzione penale esterna.

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

Fa presente che all'articolo 15 dello schema di decreto si interviene sulla misura della detenzione domiciliare (articolo 47-ter O.P.). Fermi restando i limiti per la concessione della detenzione domiciliare derivanti dal titolo di reato previsti dall'articolo 47-ter, comma 01, il provvedimento interviene riguardo alla detenzione domiciliare dell'ultrasettantenne (comma 01), eliminando le preclusioni della recidiva e della dichiarazione di abitualità, 7professionalità o di tendenza a delinquere, impeditive della concessione della misura. Con le modifiche apportate alle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 47-ter, che attiene alla concessione della detenzione domiciliare laddove la pena della reclusione non sia superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena nonché la pena dell'arresto, si introduce il riferimento al figlio affetto da disabilità grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertata ai sensi dell'articolo 4 della medesima legge, in ossequio alla sentenza della Corte cost. n. 350/2003, secondo cui la disciplina contenuta nell'articolo 47-ter dà luogo a disparità di trattamento tra «situazioni familiari analoghe ed equiparabili fra loro, quali sono quella della madre di un figlio incapace perché minore degli anni dieci [...] e quella della madre di un figlio disabile ed incapace di provvedere da solo anche alle sue più elementari esigenze, il quale a qualsiasi età ha maggiore e continua necessità di essere assistito dalla madre rispetto ad un bambino di età inferiore agli anni dieci». Si è poi provveduto a sostituire il termine «handicap» che compare nelle due sentenze citate con quello di «disabilità», adeguando in tal modo la formulazione alle definizioni contenute nella ICF (Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità, della salute» del 2001) e nelle successive carte internazionali. Si è quindi esclusa l'operatività del divieto di fruizione dei benefici penitenziari posto nell'articolo 4-bis comma 1, recependo in tal modo le decisioni della Corte cost. nn. 239/2014 e 76/2017. La tutela dello sviluppo psico-fisico della prole e il mantenimento del rapporto genitoriale sono gli obiettivi perseguiti. Il comma 1-bis viene modificato in modo da chiarire che la pena cui si fa riferimento è quella residua, con formulazione identica a quella adottata nell'articolo 47, comma 1. Si prevede poi l'innalzamento a 4 anni del limite di accesso alla misura, in parallelo a quello previsto per l'affidamento in prova ed in coerenza con quest'ultimo, in modo da favorire l'accesso al trattamento extra-murario da parte di coloro che potrebbero astrattamente aspirare anche alla misura più estesa ma che appaiano richiedere un maggior controllo. Si intende così armonizzare il quadro sistematico delle misure alternative, ravvisandosi un'anomalia nell'attuale previsione di una soglia di accesso alla detenzione domiciliare più ristretta, di due anni, rispetto a quella dell'affidamento in prova al servizio sociale, trattandosi di una misura più afflittiva. In particolare l'innalzamento della soglia a 4 anni per la detenzione domiciliare è tesa a consentire la definitiva offerta di un ampio panorama di misure alternative, funzionali al reinserimento sociale del reo, in grado di permettere una effettiva, sostanziale, modulazione di opzioni in grado di attagliarsi, in concreto, al meglio alle esigenze, da un lato, risocializzanti in favore del condannato e, dall'altro, dell'ordinamento e dell'interesse della

collettività. L'articolo 15, comma 1, n. 2, lettera *b*), modifica la detenzione domiciliare speciale (articolo 47-*quinquies*) per assicurare il rapporto tra detenute e figli minori (comma 85, lettera *s*, della legge delega). In particolare: è anche qui estesa la possibilità di accesso alla misura alle condannate madri di figlio affetto da disabilità grave; è, inoltre, precisato che la misura può essere usufruita anche presso una casa famiglia (comma 1); è ampliato il ricorso alla detenzione domiciliare speciale per le detenute madri; oltre a rimuovere la preclusione riferite alle condanne per i delitti dell'articolo 4-*bis* OP, le donne condannate con prole inferiori a sei mesi potranno espiare tutta la pena in un istituto a custodia attenuata e, previo consenso dell'interessata, essere assegnate direttamente dall'amministrazione penitenziaria; se non c'è il consenso decide il tribunale di sorveglianza (comma 1-*bis*).

Rammenta che la sentenza di Corte Cost. 350/2003 mira a rendere ancor più efficace la tutela del rapporto genitoriale specie in relazione al figlio portatore di disabilità grave, così che sembra estendere i propri effetti anche all'ipotesi di detenzione domiciliare «speciale» disciplinata nell'articolo 47-*quinquies* destinata alla madre nonché al padre in casi certo diversi da quelli indicati nell'articolo 47-*ter* ma parimenti volti a consentire il mantenimento o il ristabilimento del rapporto genitoriale. Anche in relazione alla detenzione domiciliare speciale si è ritenuto, dunque, opportuno inserire una previsione che tenga conto della sentenza ora citata. Si sono poi trasfuse nella disciplina della misura le pronunce della Corte cost. (sent. 14/239 e 76/2017), che hanno ritenuto violati gli artt. 3, 29, 30 e 31 Cost. dalla previsione dell'articolo 4-*bis*, che «non esclude dal divieto di concessione dei benefici penitenziari la detenzione domiciliare speciale». Recependo il dettato della Corte cost., si mira da un lato ad evitare che le conseguenze delle scelte di tutela della collettività ricadano su «un soggetto terzo, estraneo», cioè il minore, e dall'altro, ad evitare che la concessione della misura si possa tramutare in un escamotage per consentire il riacquisto, seppur parziale, di libertà del genitore. Il tribunale di sorveglianza sarà chiamato a comparare l'interesse del minore e le esigenze di tutela della collettività nonché la «affidabilità» della detenuta, requisito quest'ultimo espresso con il riferimento al concreto pericolo di fuga. Si è poi prevista nel comma 1-*bis* la possibilità per le madri di espiare la pena negli Istituti a custodia attenuata (Icam), subordinando l'assegnazione a tali istituti al consenso delle detenute, giacché non si può ignorare che allo stato attuale, essendo solo 5 i predetti istituti ed essendo sparsi sul territorio nazionale, potrebbe essere leso il principio di territorialità della esecuzione della pena. Le dirette interessate potrebbero avere altri affetti, altri contatti, che potrebbero indurle a preferire ad un Icam un istituto penitenziario ordinario ma vicino al loro centro di interessi. In caso di mancato consenso dell'interessata, la direzione dell'istituto devolverà la questione al tribunale di sorveglianza che deciderà con procedimento de plano. Proprio la necessaria considerazione delle esigenze sopra menzionate ha indotto ad attribuire la decisione al Tribunale di sorveglianza, in mancanza di consenso della madre, essendo necessario valutare dall'esterno anche eventualmente contro il parere della donna detenuta l'interesse del minore, così da ritenere superate le perplessità manifestate sul punto dal Garante. La previsione mira a risolvere anche la questione concernente l'attribuzione di competenza sull'assegnazione ai predetti istituti, radicandola nella amministrazione penitenziaria. Si è poi ritenuto opportuno mantenere ferma l'età del bambino a 6 anni, come indica l'articolo 285-*bis* c.p.p., per evitare che la permanenza in un istituto –che comunque è pur sempre detentivo- possa determinare effetti pregiudizievoli sullo sviluppo psicofisico del bambino e sulla sua vita di relazione, inducendo altresì meccanismi di rifiuto nei compagni, ove venissero a conoscenza del luogo in cui vive.

Osserva che l'articolo 16 dello schema di decreto reca modifiche in tema di semilibertà, in funzione dell'avvertita esigenza di predisporre ogni possibile iniziativa utile al reinserimento sociale del condannato. Le modifiche all'articolo 48 dell'ordinamento penitenziario si sostanziano nell'esplicita menzione del volontariato e delle attività di rilevanza sociale fra quelle meritevoli di giustificare l'accesso alla misura, ferma restando la natura non tassativa dell'elencazione. Il beneficio in esame non è comunque concedibile ai detenuti per delitti di cui all'articolo 4-*bis* comma 1, per l'espressa dizione indicata in quella norma, a meno che gli stessi non abbiano

collaborato con la giustizia. Un'importante novità è rappresentata dalla previsione della possibilità di accedere all'istituto della semilibertà, da parte dei condannati all'ergastolo, dopo che abbiano correttamente fruito di permessi premio per almeno cinque anni consecutivi, nuovo presupposto alternativo a quello dell'espiazione di almeno venti anni di pena. Va specificato che nei confronti dei condannati all'ergastolo il permesso premio è consentito solo dopo l'espiazione di almeno dieci anni. La modifica normativa, con l'abrogazione del comma 8 dell'articolo 101 del regolamento di esecuzione 9 di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000 e l'inserimento della previsione nella nuova formulazione dello schema di provvedimento in esame, disciplina la possibilità di istituire sezioni autonome degli istituti di detenzione destinate ad ospitare i condannati ammessi alla semilibertà in edifici di civile abitazione.

Rammenta che l'articolo 17 dello schema di decreto reca modifiche in tema di sopravvenienza di nuovi titoli di privazione della libertà e di sospensione e revoca delle misure alternative. In primo luogo, sono introdotte modifiche al comma 1 dell'articolo 51-*bis* dell'ordinamento penitenziario, 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 magistrato di sorveglianza 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'articolo 655 del codice di procedura penale. Si interviene inoltre sull'articolo 51-*ter* dell'ordinamento penitenziario (Sospensione cautelativa delle misure alternative), modificandone la disciplina. Si prevede, in particolare, che se la persona sottoposta a misura alternativa pone in essere comportamenti suscettibili di determinarne la revoca, il magistrato di sorveglianza ne dà immediata comunicazione al tribunale di sorveglianza affinché decida in ordine alla prosecuzione, sostituzione o revoca della misura. In tale ipotesi 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.

Evidenzia che l'articolo 18 reca 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'ordinamento penitenziario 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, tenuto conto delle esigenze di reinserimento sociale del condannato. In caso di revoca della misura, ove disposta l'applicazione delle pene accessorie, l'esecuzione ne viene sospesa, ma il periodo già espia to è computato ai fini della loro durata. Una disciplina più favorevole è stata prevista per le misure dell'affidamento in prova disposto ai sensi degli articoli 47 e 47-*septies*, in quanto l'esito positivo del periodo di prova estingue la pena principale e ogni altro effetto penale della condanna e, pertanto, anche le pene accessorie.

Osserva che l'articolo 19 reca modifiche in tema di liberazione condizionale. A tal fine, è disposta l'abrogazione dell'articolo 176 e 177 del codice penale (articolo 22 dello schema di decreto), nonché l'inserimento, dopo l'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario, dei nuovi articoli 54-*bis* e 54-*ter*. La liberazione condizionale è, pertanto, inserita nella legge di ordinamento penitenziario, ufficializzando, quindi, il suo carattere di misura penale di comunità. In particolare, il nuovo articolo 54-*bis*, al comma 1, dispone che quando i risultati del trattamento, per il particolare impegno profuso, siano tali da far ritenere compiuto il percorso rieducativo del condannato, lo stesso può essere ammesso alla liberazione condizionale. Il comma 2 dispone che, ai fini dell'ammissione alla liberazione condizionale, particolare rilievo è attribuito alla costante

disponibilità a svolgere attività in favore della collettività o all'avvio di percorsi di giustizia riparativa. Il comma 3 prevede che la concessione della liberazione condizionale è subordinata all'adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato, salvo che il condannato dimostri di trovarsi nell'impossibilità di adempierle. Il comma 4 stabilisce le specifiche soglie di accesso alla misura in questione, stabilendo che la liberazione condizionale può essere concessa: al condannato che abbia scontato almeno trenta mesi e comunque almeno metà della pena inflittagli, qualora il rimanente della pena non superi i cinque anni; al condannato all'ergastolo che abbia scontato almeno ventisei anni di pena ovvero che abbia sperimentato in modo positivo e costante il regime di semilibertà per almeno cinque anni consecutivi. Il regime di trattamento riservato ai condannati ammessi alla liberazione condizionale (comma 5) è completamente rimodulato, eliminando il rinvio alla concessione del beneficio della libertà vigilata. Si riproduce l'adozione di prescrizioni mutate dalla nuova disciplina dell'affidamento in prova, accompagnate da un programma di sostegno elaborato dagli uffici di esecuzione penale esterna. Infine, il comma 6 stabilisce che la liberazione condizionale ha durata pari alla pena ancora da eseguire, o, in caso di ergastolo, a cinque anni. Il nuovo articolo 54 *ter* reca disposizioni in tema di revoca della liberazione condizionale o estinzione della pena, stabilendo, al comma 1, che nei confronti del condannato ammesso alla liberazione condizionale sono eseguite le pene accessorie, salvo che il giudice, tenuto conto delle esigenze di reinserimento sociale del soggetto, ne disponga la sospensione, ma il periodo già espiato è computato ai fini della loro durata. Resta sospesa l'esecuzione della misura di sicurezza detentiva cui il condannato sia stato sottoposto. Il comma 2 prevede che la liberazione condizionale può essere revocata, se la persona commette un delitto o una contravvenzione della stessa indole, ovvero trasgredisce alle prescrizioni disposte ai sensi dell'articolo 54-*bis*. Il tribunale di sorveglianza, se revoca la liberazione condizionale, determina la pena residua da espiare, salvo il caso di condanna all'ergastolo. Il comma 3, infine, prevede che il decorso del tempo previsto dal comma 6 dell'articolo 54-*bis*, anche tenuto conto della riduzione di pena a titolo di liberazione anticipata, senza che sia intervenuta alcuna causa di revoca, estingue la pena, le pene accessorie e ogni altro effetto penale e determina la revoca delle misure di sicurezza personali ordinate dal giudice con la sentenza di condanna nonché la revoca della dichiarazione di abitudine, professionalità nel reato e tendenza a delinquere conseguente alla condanna. L'articolo 19 dello schema di decreto legislativo reca, inoltre, modifiche all'articolo 682, comma 2, del codice penale, che sono strettamente conseguenti alla nuova collocazione dell'istituto della liberazione condizionale all'interno dell'ordinamento penitenziario. Come precisato nella relazione illustrativa, tali modifiche si rendono necessarie per adeguare il testo della norma al contenuto del nuovo articolo 54-*bis* della legge di ordinamento penitenziario, che ridefinisce i requisiti di accesso alla misura della liberazione condizionale. Nello specifico, si prevede che, ove la liberazione non è concessa per difetto del requisito di cui al comma 1 del richiamato articolo 54-*bis*, la richiesta non può essere riproposta prima che siano decorsi sei mesi dal giorno in cui è divenuto irrevocabile il provvedimento di rigetto.

Rammenta che l'articolo 20 dello schema di decreto legislativo reca modifiche in tema di accesso alle misure alternative, al fine di agevolare la concessione dei benefici a favore dei condannati e internati. A tal fine, è integralmente novellato l'articolo 57 dell'ordinamento penitenziario. Sono, inoltre, introdotti i nuovi articoli 57-*bis* e 57-*ter*. Il novellato articolo 57 prevede che la richiesta di applicazione delle misure alternative, potrà essere presentata oltre che dall'interessato anche dai prossimi congiunti, dal difensore ovvero dal gruppo di osservazione e trattamento, équipe che, pertanto, in linea con le finalità della riforma, assume una significativa rilevanza. La previsione è di notevole rilevanza perché consente l'avvio della procedura in tutti i casi in cui il detenuto non sia dotato degli strumenti culturali e giuridici, come ad esempio i detenuti stranieri, idonei a tutelare personalmente i propri interessi. Il nuovo articolo 57-*bis* prevede, inoltre, che la finalità del reinserimento sociale del condannato è perseguita con il minor sacrificio della libertà personale. Allo stesso scopo, il nuovo articolo 57-*ter*, infine, dispone che anche ai detenuti stranieri privi di permesso di soggiorno, ai quali sia concessa una misura alternativa che preveda lo

svolgimento di attività lavorativa, è consentito di stipulare contratti di lavoro per tutta la durata di esecuzione della misura.

Rileva che l'articolo 21 reca modifiche in tema di comunicazioni e attività di controllo. Nel novellare l'articolo 58 dell'ordinamento penitenziario, la disposizione prevede che 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. La norma in questione è, pertanto, tesa ad 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.

Segnala che l'articolo 22 reca abrogazioni, disposizioni transitorie e di coordinamento. In particolare, è disposta l'abrogazione degli articoli 176, 177 e del n. 2) dell'articolo 230 del codice penale, in ragione dell'opzione di inserire la disciplina della liberazione condizionale nel corpo della legge di ordinamento penitenziario, nonché del comma 8 dell'articolo 101 del decreto del Presidente della Repubblica della legge 30 giugno 2000, n. 230 (comma 1). In conformità alle nuove disposizioni del provvedimento, decorso un anno dalla sua entrata in vigore, è abrogato l'articolo 1 della legge n. 199 del 2010. Intervenuta l'abrogazione, conservano efficacia le richieste di applicazione della misura presentate prima della scadenza del predetto termine (comma 2). Alle pene detentive non superiori a diciotto mesi contemplate dalla disposizione abrogata, si applica la previsione di cui all'articolo 15, comma 1 lettera a, n. 8) del provvedimento (comma 3). Infine, per il periodo di un anno dall'entrata in vigore del presente provvedimento il limite di pena previsto senza che venga avviato il procedimento di osservazione per reinserimento sociale del condannato è innalzato da sei mesi ad un anno al fine di consentire la riorganizzazione degli uffici dell'esecuzione penale esterna (comma 4).

Relativamente alle modifiche in tema di volontariato (Capo V), segnala che l'articolo 23 reca modifiche in tema di partecipazione della comunità esterna e di competenze degli uffici locali di esecuzione 2esterna. La norma, in particolare, nella prospettiva di valorizzazione del volontariato, si propone di snellire le procedure di autorizzazione all'ingresso in istituto delle persone che dimostrino un concreto interesse per l'opera di risocializzazione delle persone detenute, degli internati e, nella versione proposta, delle persone in esecuzione penale esterna, prevedendo l'autorizzazione del Direttore (anziché la proposta) e attribuendo in capo al Magistrato di sorveglianza un potere sostitutivo in caso di inerzia, di diniego o di revoca, mantenendo comunque in capo a quest'ultimo la facoltà di impartire le direttive. Nella relazione illustrativa si specifica che la proposta di modifica, che rinvia ai lavori del Tavolo II degli Stati Generali, è volta anche alla semplificazione delle procedure di accesso, in quanto consente la deflazione del carico dei procedimenti di natura monocratica presso gli uffici di sorveglianza ove le autorizzazioni *ex* articolo 17 dell'ordinamento penitenziario spesso comportano un numero rilevante di adempimenti per il personale di cancelleria a fronte di un'attività valutativa da parte del magistrato assai ridotta. Contestualmente si provvede ad una nuova formulazione dell'articolo 72 dell'ordinamento penitenziario, che punta a integrare i compiti affidati agli uffici di esecuzione penale esterna

aggiungendo un riferimento all'attività di osservazione del comportamento da espletare in libertà in vista dell'applicazione di misure alternative «senza assaggio di carcere». Il contributo degli uffici dell'esecuzione penale esterna in vista dell'applicazione di misure alternative alla detenzione s'incentra, in virtù del testo vigente del richiamato articolo 72, sull'inchiesta socio-familiare, che soffre il limite di non poter consegnare al giudice osservazioni sul comportamento osservato dal richiedente, cardine del giudizio configurato dalla legge per la concessione dei benefici. Si allarga pertanto lo spettro delle valutazioni sulla situazione del richiedente 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.

Fa presente che l'articolo 24 reca modifiche alla legge 15 dicembre 1990, n. 395. L'attuazione della delega è completata da un intervento sull'articolo 5 della legge richiamata (ordinamento del corpo di polizia penitenziaria), diretta 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.

In merito alle disposizioni in tema di vita penitenziaria (Capo VI), segnala che l'articolo 25 ha ad oggetto la modifica di numerose disposizioni dell'ordinamento penitenziario nella prospettiva del rafforzamento dei diritti di detenuti ed internati. In particolare, 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: il detenuto, infatti, 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. In tale ambito, di particolare rilevanza è il richiamo esplicito ai diritti fondamentali quale patrimonio inviolabile della persona privata della libertà personale e il conseguente corollario rappresentato dal divieto di ogni violenza fisica e morale, principio affermato nell'articolo 13, quarto comma, della Costituzione. Nello specifico, il comma 1 del novellato articolo 1 dell'ordinamento penitenziario stabilisce che 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. In base a quanto disposto dal successivo comma 2, il trattamento tende, prioritariamente attraverso i contatti con l'ambiente esterno e l'accesso alle misure alternative alla detenzione, al reinserimento sociale, ed è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati. Il comma 3 prevede che ad ogni persona privata della libertà sono garantiti i diritti fondamentali, essendo vietata ogni violenza fisica e morale in suo danno, mentre il comma 4 dispone che negli istituti l'ordine e la disciplina sono mantenuti nel rispetto dei diritti delle persone private della libertà. 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 (comma 5); inoltre, la sorveglianza delle persone detenute avviene nel rispetto dei principi indicati nelle regole penitenziarie del Consiglio d'Europa e con modalità tali da consentire ai detenuti e agli internati di trascorrere la maggior parte della giornata fuori dalle aree destinate al pernottamento anche al fine di favorire i rapporti interpersonali e l'osservazione del comportamento e della personalità (comma 6). Infine, si stabilisce che i detenuti e gli internati sono chiamati o indicati con il loro nome (comma 7) e che il trattamento degli imputati deve essere rigorosamente informato al principio per cui essi non sono considerati colpevoli sino alla condanna definitiva (comma 8).

Osserva che l'articolo 25 dello schema di decreto legislativo interviene, inoltre, sull'articolo 9 dell'ordinamento penitenziario, stabilendo che 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, tenendo conto, ove possibile, delle diverse abitudini e culture alimentari. Ai detenuti che ne fanno richiesta è, inoltre, garantita un'alimentazione rispettosa del loro credo religioso. L'intervento sull'articolo 10 dell'ordinamento penitenziario, la cui rubrica è dedicata alla permanenza all'aperto, incrementa, sulla scorta di quanto già ordinariamente previsto in molti istituti penitenziari italiani, le ore dedicate alle attività all'aperto a un minimo di quattro; tempo ritenuto necessario a compensare i periodi di permanenza in locali chiusi, con possibile riduzione a due ore (un'ora nel testo vigente) per motivi eccezionali e per tempi brevi e definiti. Infine, si trasferisce a livello di normazione primaria la regola stabilita dal comma 4 dell'articolo 16 del regolamento sulla protezione dagli agenti atmosferici, sempre allo scopo di garantire i diritti primari dell'individuo, che non può vedersi costretto a subire lunghe permanenze in ambiti non adeguatamente protetti contro le sfavorevoli condizioni climatiche (sole, freddo, pioggia, etc.). La modifica dell'articolo 13 dell'ordinamento penitenziario, 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 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. Nel secondo comma del novellato articolo 13 si pone, invece, l'accento sull'osservazione scientifica della personalità, allo scopo di rilevare le carenze psicofisiche o le altre cause che hanno condotto al reato e per proporre un idoneo programma di inserimento. Viene inserito, inoltre, quale 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 sul fatto criminoso commesso, sulle motivazioni e sulle conseguenze prodotte, in particolare per la vittima, nonché sulle possibili azioni di riparazione. È, infine, contemplata l'esplicita previsione del termine di sei mesi per la prima formulazione del programma di trattamento, allo scopo di rendere effettiva e, soprattutto, tempestiva, la predetta osservazione scientifica. Principio fondamentale è che la cartella personale del detenuto, contenente gli sviluppi del trattamento praticato e i suoi risultati, debba obbligatoriamente seguire lo stesso in tutti i suoi eventuali trasferimenti.

Fa presente che l'articolo 25 dello schema di decreto legislativo interviene significativamente anche sull'articolo 14 dell'ordinamento penitenziario, essendo volto ad affermare, conformemente alle regole penitenziarie europee, 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 richiamato articolo 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 lettera *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. L'inserimento di uno specifico comma aggiunto completa l'intervento riformatore dell'articolo 14. La disposizione introduce specifiche forme di tutela nei confronti di quegli individui che, a causa della propria identità di genere o per il

proprio orientamento sessuale, potrebbero essere esposti a sopraffazioni o aggressioni da parte della restante popolazione detenuta. Tra le misure previste quella dell'inserimento in raggruppamenti «omogenei», ma la misura deve, in ogni caso, essere condivisa positivamente dall'interessato, in quanto lo stesso potrebbe essere destinato in istituto meno prossimi al luogo dove si concentrano i propri affetti familiari. In caso di mancata accettazione della soluzione in esame, il detenuto dovrà essere assegnato alle sezioni comuni senza alcun trattamento discriminatorio. La modifica del testo dell'attuale articolo 15 dell'ordinamento penitenziario pone l'accento sull'importanza della formazione professionale riconoscendo un ruolo primario a tale attività ai fini del reinserimento dei detenuti nella società agevolato dal possesso di nuove e sempre più specializzate competenze. Anche la partecipazione a progetti di pubblica utilità viene valorizzata ed inserita, come la formazione, tra gli elementi costitutivi del trattamento penitenziario, anche in considerazione del fatto che le attività ricomprese in tale ambito rivestono carattere volontario e gratuito e, in quanto tali, assumono particolare valenza nella valutazione degli esiti del trattamento stesso. Di particolare rilievo gli interventi sull'articolo 18 riservato ai colloqui, alla corrispondenza ed all'informazione. È stato introdotto un nuovo comma che sancisce la facoltà di effettuare colloqui con il proprio difensore senza limiti fin dall'inizio dell'esecuzione della pena o della misura cautelare della custodia in carcere, in quest'ultimo caso fatte salve le limitazioni stabilite dall'articolo 104 c.p.p. Analogamente viene espressamente riconosciuto il diritto ad avere colloqui con i garanti dei detenuti. Significativa l'attenzione dedicata alle modalità di svolgimento dei colloqui con i familiari che, in virtù delle modifiche introdotte al secondo comma, debbono avvenire in locali che favoriscano «una dimensione riservata» e siano collocati «preferibilmente in prossimità dell'ingresso dell'istituto». Inoltre viene esplicitata la necessità di dedicare «particolare cura ai colloqui con i minori di anni quattordici». Con intenti analoghi è inserita, dopo il quinto comma del vigente testo che disciplina le conversazioni telefoniche, la disposizione secondo la quale le comunicazioni con i congiunti potranno avvenire anche mediante programmi di conversazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea, attraverso la connessione internet (ad es. attraverso la piattaforma Skype). Sono, inoltre, introdotti due ulteriori commi: si prevede, infatti, che ogni detenuto ha diritto a una libera informazione e di esprimere le proprie opinioni, anche usando gli strumenti di comunicazione previsti dal regolamento, e che tale informazione è garantita attraverso ogni moderno strumento tecnologico e per mezzo dell'accesso a quotidiani e siti informativi con le cautele previste dal regolamento medesimo. Per quanto riguarda i colloqui telefonici e gli altri tipi di comunicazione degli imputati, si è provveduto, altresì, attraverso la modifica dell'ultimo comma del vigente articolo 18 dell'ordinamento penitenziario, 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 dell'ordinamento penitenziario, norma dedicata alla materia relativa all'istruzione. Dopo il secondo comma del predetto articolo, sono stati aggiunti, infatti, due commi ulteriori, che prevedono, rispettivamente, che tramite la programmazione di iniziative specifiche, è assicurata parità di accesso delle donne detenute e internate alla formazione culturale e professionale e che speciale attenzione è dedicata all'integrazione dei detenuti stranieri anche attraverso l'insegnamento della lingua italiana e la conoscenza dei principi costituzionali. Con la sostituzione dell'attuale quarto comma, si prevede inoltre che 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. Inoltre si promuove la partecipazione dei detenuti ai tirocini formativi e di orientamento previsti dalla legge n. 92 del 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 dell'ordinamento penitenziario, riservato alle attività culturali, ricreative e sportive, comporta l'inserimento tra i componenti della

commissione che organizza le medesime attività, del mediatore culturale, figura nei confronti della quale è attribuito maggior risalto all'interno della comunità carceraria. Gli interventi sull'articolo 30 dell'ordinamento penitenziario sono ispirati dal principio dell'umanizzazione della pena e prevedono l'introduzione di una nuova tipologia di permesso, i.c.d. «permessi di necessità» che perseguono l'obiettivo, con la sola eccezione dei detenuti e degli internati sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis, del rafforzamento del diritto all'affettività. Infatti, le modifiche apportate rivestono significatività per «eventi familiari di particolare rilevanza», la cui dizione rivela l'intento di allargare la premialità ad avvenimenti rilevanti attinenti la sfera affettiva dei detenuti e non necessariamente collegati ad eventi luttuosi. 6

Al riguardo, rammenta che anche per questo nuovo tipo di permesso possono essere adottate dal giudice concedente «le cautele previste dal regolamento» e, quindi, in primo luogo, l'utilizzo della scorta, strumento che serve a fugare eventuali timori di un rischio per la collettività. La riformulazione dell'articolo 31 dell'ordinamento penitenziario 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'ordinamento penitenziario 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. In particolare, al comma 1 del novellato articolo 33, si stabilisce che negli istituti penitenziari l'isolamento continuo è ammesso: quando è prescritto per ragioni sanitarie; durante l'esecuzione della sanzione della esclusione dalle attività in comune; per le persone sottoposte alle indagini preliminari se vi sono ragioni di cautela processuale e comunque per un tempo limitato: il provvedimento dell'autorità giudiziaria competente indica la durata e le ragioni dell'isolamento. Il comma 2 del medesimo articolo dispone che il regolamento specifica le modalità di esecuzione dell'isolamento, mentre il comma 3 stabilisce che 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. Infine, ai sensi del comma 4, l'isolamento non preclude l'esercizio del diritto di effettuare colloqui vivivi con i soggetti autorizzati. Anche l'articolo 34 dell'ordinamento penitenziario, relativo alla disciplina della perquisizione personale, viene sostituito. Nello specifico, si prevede che i detenuti e gli internati possono essere sottoposti a perquisizione personale, che deve essere effettuata nel rispetto della persona ed eseguita con modalità tali da non lederne la dignità, per motivi di sicurezza (commi 1 e 2). Si stabilisce altresì che solo in presenza di specifici e giustificati motivi la perquisizione può essere attuata mediante denudamento e che l'ispezione delle parti intime è eseguita solo da personale sanitario (comma 3). Infine, dell'avvenuta perquisizione è redatto verbale in cui sono descritte le modalità con cui è stata eseguita e sono indicate le ragioni che l'hanno determinata (comma 4). L'introduzione del secondo comma all'articolo 36 dell'ordinamento penitenziario, 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 dell'ordinamento penitenziario risponde a quanto indicato nell'articolo 1, comma 85, lett. m), della legge delega 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 dell'ordinamento penitenziario risponde alla necessità di assegnare il detenuto ad un istituto il più vicino possibile alla residenza della sua famiglia o al proprio centro di riferimento sociale. Tale disposizione risponde al criterio di cui alla lettera n) della legge delega, ponendosi l'obiettivo di assicurare l'effettivo esercizio delle relazioni familiari ed affettive, ad eccezione di ragioni che ne giustificano la deroga in esecuzione di atto motivato dell'amministrazione (ad es. relativamente al rischio di contatti con la criminalità, alla

natura del reato commesso ovvero per esigenze degli istituti). Nell'ottica di favorire il ricollocamento sociale, viene inserita all'articolo 743 dell'ordinamento penitenziario 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 dell'ordinamento penitenziario, partono dalla rubrica dello stesso articolo, attualmente denominata «Assistenza alle famiglie», che viene arricchita dall'inciso «e aiuti economico-sociali». L'intervento prevede l'inserimento di un comma finale che, al fine di agevolare l'erogazione di importanti prestazioni socio-sanitarie per le quali è essenziale conoscere la residenza della persona, prevede l'iscrizione del detenuto o internato, privo di residenza anagrafica, nei registri del Comune in cui è ubicata la struttura. Al riguardo, il nuovo comma stabilisce le opportune modalità di adempimento del diritto-dovere di dichiarare la residenza riguardo allo specifico ambiente detentivo, all'interno del quale il direttore si configura come responsabile della convivenza anagrafica a tutti gli effetti di legge. In ultimo, è significativo l'intervento operato sul quarto comma dell'articolo 80, con la previsione di mediatori culturali e di interpreti all'interno degli istituti di prevenzione e pena – anche in regime di attività libero professionale, dei quali l'amministrazione penitenziaria è chiamata ad avvalersi per favorire l'integrazione dei detenuti stranieri e per colmare le carenze dovute ad oggettive lacune di comprensione delle norme e del sistema giudiziario italiano. La norma è diretta a dare effettività ai principi della Carta europea dei diritti dell'uomo, realizzando una tutela rafforzata dei diritti della persona e 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.

Fa presente, infine, che l'articolo 26 dello schema di decreto legislativo reca la clausola di invarianza finanziaria, prevedendo che dall'attuazione delle disposizioni di cui al provvedimento in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Sofia AMODDIO (PD) chiede le ragioni per le quali lo schema di decreto legislativo in discussione non attui i principi e criteri direttivi previsti dalla legge delega in materia di lavoro penitenziario intramurario ed extra murario e di affettività dei carcerati.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice*, nel rispondere alla collega Amoddio, fa presente che il provvedimento in titolo non deve necessariamente attuare tutti i principi di delega contenuti nella legge n. 103 del 2017, in quanto sono previste ulteriori fasi di attuazione della delega stessa. Con riferimento, in particolare, ai criteri di delega relativi al lavoro penitenziario intramurario ed extra murario, osserva che lo stesso determina dei riflessi finanziari che necessitano di ulteriori approfondimenti da parte dell'Esecutivo.

Il sottosegretario Cosimo Maria FERRI, nel concordare con la presidente e relatrice, precisa che con riferimento al tema dell'affettività all'interno del carcere, il Governo è intenzionato a proseguire e rafforzare le iniziative già intraprese al fine di risolvere tale problematica. Osserva, tuttavia, come sia necessario adeguare, attraverso un percorso di riorganizzazione dell'edilizia carceraria, le strutture esistenti, al fine di creare spazi idonei a tale finalità. Con riferimento, altresì, al lavoro penitenziario, evidenzia che anche tale questione non costituisce certo per l'Esecutivo un «capitolo chiuso».

Daniele FARINA (SI-SEL-POS) chiede se il rappresentante del Governo escluda o meno la possibilità che sulle due questioni testé evidenziate dalla collega Amoddio possa essere avviata dall'Esecutivo una ulteriore iniziativa legislativa in tempi rapidi.

Il sottosegretario Cosimo Maria FERRI ribadisce che i temi in discussione non sono da considerare «decaduti». Nel sottolineare che il tempo a disposizione per l'esercizio della delega non

è ancora scaduto, ribadisce come l'Esecutivo stia adottando tutte le necessarie iniziative per affrontare i temi dell'affettività e del lavoro penitenziario. Sottolinea, inoltre, con riferimento proprio al lavoro penitenziario, che l'Esecutivo ha provveduto anche alla riforma della Cassa delle Ammende, il cui statuto è stato approvato con DPCM n. 102 del 2017. Al riguardo, rammenta che l'ente in questione è presieduto dal magistrato in pensione Gherardo Colombo. Segnala, altresì, l'importanza delle disposizioni di cui all'articolo 2 dello schema di decreto in titolo in materia di accertamento delle infermità psichiche, le cui conseguenze giuridiche ritiene di particolare rilievo, ed evidenzia che tali disposizioni costituiscono un ulteriore passo in avanti lungo un percorso già avviato con la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari.

Vittorio FERRARESI (M5S) si dichiara, anche a nome del gruppo Movimento Cinque Stelle, fortemente preoccupato per l'emanazione del provvedimento in discussione con il quale, a suo avviso, si determina la rinuncia totale da parte dello Stato ad esercitare la potestà punitiva nei confronti dei criminali. Ritiene che il Governo, nel corso della presente legislatura, abbia fornito ai cittadini onesti l'esempio di come condotte anche particolarmente gravi ed odiose possano sostanzialmente rimanere impunte. Nel manifestare apprensione in merito all'adozione di un provvedimento che allarga le maglie per l'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative e non migliora, invece, la qualità della vita all'interno degli istituti carcerari, stigmatizza l'intero contenuto dello schema di decreto legislativo, chiedendo l'avvio, da parte della Commissione, di un articolato ciclo di audizioni. Nel ritenere il provvedimento in titolo «criminale», osserva come, in danno dei cittadini onesti, sia di fatto sancita la definitiva resa dello Stato nei confronti di chi delinque.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatrice*, nel replicare al deputato Ferraresi, evidenzia come nessun provvedimento legislativo, attuativo di principi e criteri di delega democraticamente approvati dal Parlamento, possa essere qualificato come «criminale». Con riferimento al provvedimento in discussione, in particolare, sottolinea come lo stesso tenga conto dei principi di cui all'articolo 27 della Costituzione, oltre che delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'Uomo. Richiama altresì l'attenzione sul fatto che lo schema di decreto legislativo non introduce alcun nuovo istituto in tema di misure alternative, ribadendo che comunque permangono tutte le preclusioni relative all'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative già contemplate dall'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Quanto alle modalità e ai tempi di esame del provvedimento, preannuncia che la questione sarà affrontata dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.