



# PROVVEDIMENTO Riforma dell'ordinamento penitenziario

20 settembre 2018

La Commissione Giustizia della Camera ha espresso un parere favorevole, con una osservazione, sullo schema di decreto legislativo di riforma dell'ordinamento penitenziario, di attuazione della delega contenuta nella legge n. 103 del 2017. La Commissione si è pronunciata anche sugli altri schemi di decreto trasmessi dal Governo e relativi a vita detentiva e lavoro penitenziario, esecuzione penale minorile e mediazione penale. Spetta ora al Governo procedere all'emanazione dei decreti legislativi.

## La delega al Governo (legge n. 103 del 2017)

L'ultimo anno della XVII legislatura si è caratterizzato per l'approvazione - dopo un lungo iter parlamentare - della [legge n. 103 del 2017](#), recante *modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*.

**Lavori parlamentari.** Il disegno di legge [A.C. 2798](#), presentato dal Ministro Orlando, avvia l'[iter](#) in Commissione giustizia alla Camera il 13 gennaio 2015 ed è approvato in prima lettura dall'Assemblea di Montecitorio il 23 settembre 2015. Il Senato abbina al provvedimento (AS. 2067) altri due progetti di legge già approvati dalla Camera: si tratta dell'A.C. 1129 (On. Molteni), recante Modifiche all'art. 438 del codice di procedura penale, in materia di inapplicabilità e di svolgimento del giudizio abbreviato e dell'A.C. 2150 (On. Ferranti), recante Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato. Il Governo pone la questione di fiducia al Senato sull'approvazione di un maxi emendamento che riscrive il testo unificato e il provvedimento è approvato da quel ramo del Parlamento il 15 marzo 2017. Il progetto di legge ( [A.C. 4368](#)) torna all'esame della Camera per essere definitivamente approvato il 14 giugno 2017.

La legge prevede, all'art. 1, commi da 85 a 87, una serie di principi e criteri direttivi per la riforma dell'ordinamento penitenziario:

- semplificazione delle procedure, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, ad eccezione di quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione (lett. a);
- revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative (lett. b e c);
- revisione del sistema delle preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari (lett. d ed e);
- previsione di attività di giustizia riparativa (lett. f);
- incremento delle opportunità di lavoro retribuito sia intramurario che esterno nonché di attività di volontariato (lett. g e h);
- revisione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario relative alla medicina penitenziaria, anche attraverso il potenziamento dell'assistenza psichiatrica negli istituti di pena (lett. l), all'utilizzo dei collegamenti audiovisivi (lett. i), al riconoscimento del diritto all'affettività (lett. n);
- interventi specifici per favorire l'integrazione dei detenuti stranieri (lett. o);
- attuazione, sia pure tendenziale, del principio della riserva di codice nella materia penale, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena, attraverso l'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale, i beni della salute, individuale e collettiva, della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, della salubrità ed integrità ambientale, dell'integrità del territorio, della correttezza e trasparenza del sistema economico di mercato (lett. q). In attuazione di questa parte della delega è stato emanato il [decreto legislativo n. 21 del 2018](#);
- previsione di norme tendenti al rispetto della dignità umana attraverso la responsabilizzazione dei

detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica (lett. i);

- interventi a tutela delle donne recluse e delle detenute madri (lett. s e t);
- revisione del sistema delle pene accessorie improntata al principio della rimozione degli ostacoli al reinserimento sociale del condannato ed esclusione di una loro durata superiore alla durata della pena principale (lett. u);
- revisione delle attuali previsioni in materia di libertà di culto e dei diritti ad essa connessi (lett. v).

La disposizione di delega (lett. p) contiene infine specifici principi e criteri direttivi per l'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze rieducative dei detenuti minori di età, con riferimento tanto alle autorità giurisdizionali coinvolte, quanto all'organizzazione degli istituti per i minorenni, passando per la revisione delle misure alternative alla detenzione e dei benefici penitenziari, con particolare attenzione all'istruzione ed ai contatti con la società esterna, in funzione di reinserimento sociale.

Il termine per l'esercizio della delega è fissato al 2 ottobre 2018.

## L'esercizio della delega nei provvedimenti esaminati dal Parlamento

Le procedure di esercizio della delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario sono state avviate in XVII legislatura dal Governo Gentiloni, che ha presentato alle Camere lo schema di decreto legislativo ([A.G. 501](#)), recante riforma dell'ordinamento penitenziario, sul quale la Commissione Giustizia della Camera ha espresso un [parere favorevole](#), con condizioni e osservazioni. Anche la Commissione Giustizia del Senato ha espresso un [parere non ostativo](#) con condizioni ed osservazioni.

Non volendo dare seguito a tutte le condizioni formulate dal Parlamento, lo stesso Governo Gentiloni ha approvato, il 16 marzo 2018, in secondo esame preliminare, lo schema di decreto [A.G. 17](#), che ha trasmesso alle Camere, unitamente ai seguenti schemi di decreto legislativo attuativi della medesima delega:

- [A.G. 16](#), recante riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario;
- [A.G. 20](#), recante disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni;
- [A.G. 29](#), recante disposizioni in materia di giustizia riparativa e mediazione reo-vittima.

Tutti questi schemi sono stati esaminati, con l'inizio della XVIII legislatura, dalle Commissioni Giustizia di Camera e Senato.

In particolare, sull'A.G. 17, le Commissioni hanno espresso parere contrario (la II Commissione del Senato l'[11 luglio 2018](#); la II Commissione della Camera il [12 luglio 2018](#)). L'ultimo giorno utile per l'esercizio della delega, il 3 agosto 2018, il Governo Conte ha trasmesso alle Camere un nuovo schema di decreto legislativo, [A.G. 39](#), con il quale il Governo espressione della nuova maggioranza parlamentare ha inteso avviare un nuovo procedimento di esercizio della delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario.

Su questo provvedimento, sull'A.G. 16 (lavoro penitenziario) e sull'A.G. 20 (esecuzione penale minorile), la Commissione Giustizia della Camera ha espresso pareri favorevoli accompagnati da condizioni o osservazioni; sullo schema A.G. 29 (giustizia riparativa) ha espresso un parere contrario (v. *infra*).

I decreti legislativi non sono stati ancora emanati.

## La riforma dell'ordinamento penitenziario (A.G. n. 39)

In particolare, quanto alla complessiva riforma dell'ordinamento penitenziario, a fronte dei pareri contrari espressi dalla nuova maggioranza parlamentare sull'A.G. 17, che si caratterizzava in particolare per l'eliminazione degli automatismi e delle preclusioni per l'accesso a benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione e per l'ampliamento dell'ambito di applicazione delle misure alternative, il Governo Conte ha trasmesso alle Camere l'[A.G. 39](#).

Come specificato nella relazione di accompagnamento, si tratta di «un testo diverso, nelle opzioni di fondo, rispetto al precedente, con conseguente superamento dell'assetto complessivo della riforma reso oggetto dei pareri contrari», che si caratterizza per la «scelta di mancata attuazione della delega

nella parte complessivamente volta alla facilitazione dell'accesso alle misure alternative e alla eliminazione di automatismi preclusivi».

Su questo provvedimento, nella seduta del 19 settembre 2018, la Commissione Giustizia della Camera ha espresso un [parere favorevole con un'osservazione](#).

In estrema sintesi, il provvedimento valutato positivamente dalla Commissione:

- detta disposizioni in tema di assistenza sanitaria in ambito penitenziario (artt. 1 e 2). In particolare, la riforma: adegua l'ordinamento penitenziario ai principi di cui al decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, concernente il riordino della medicina penitenziaria, confermando in particolare l'operatività del servizio sanitario nazionale negli istituti penitenziari; amplia le garanzie dei reclusi modificando la disciplina della visita medica generale all'ingresso in istituto; il medico deve, in particolare, annotare nella cartella clinica tutte le informazioni riguardo a eventuali maltrattamenti o a violenze subite; estende la gamma dei trattamenti sanitari che i reclusi possono richiedere in carcere a proprie spese, in particolare includendo gli interventi chirurgici nei reparti clinici interni al carcere, previ accordi con la Asl competente; prevede controlli sanitari in carcere da parte della Asl anche a seguito delle segnalazioni ricevute;
- reca disposizioni per la semplificazione dei procedimenti disciplinati tanto dall'ordinamento penitenziario quanto dal codice di procedura penale (artt. 3-8). Tra gli interventi di maggior rilievo, la riforma: distingue le competenze dell'autorità giudiziaria a seconda che vi sia o meno una condanna definitiva prevedendo, prima della condanna definitiva l'intervento del giudice procedente (G.I.P. o giudice della fase o grado del giudizio non definito) e dopo, a seconda dei casi, del magistrato di sorveglianza e del Tribunale di sorveglianza. Nell'ordinamento attuale, invece, il magistrato di sorveglianza provvede anche nei confronti degli imputati dopo la pronuncia della sentenza di primo grado; amplia casi in cui il tribunale di sorveglianza procede con rito semplificato; introduce una nuova procedura semplificata e a contraddittorio eventuale per la concessione in via provvisoria delle misure alternative richieste, quando la pena da scontare, anche residua, non sia superiore a un anno e sei mesi;
- detta disposizioni sulle competenze degli uffici di esecuzione penale esterna e della polizia penitenziaria (artt. 9 e 10). In particolare, la riforma prevede: l'ampliamento delle competenze degli uffici locali di esecuzione penale esterna, chiamati a svolgere le attività di osservazione del comportamento per l'applicazione delle misure alternative alla detenzione; l'estensione dei compiti della polizia penitenziaria, chiamata a vigilare sul rispetto delle prescrizioni impartite dalla magistratura di sorveglianza;
- detta disposizioni sulla vita all'interno del carcere (artt. 11 e 12). Il provvedimento detta misure volte ad integrare i reclusi stranieri, tra le quali la garanzia ad un'alimentazione rispettosa del loro credo religioso nonché l'inserimento, tra il personale dell'amministrazione degli istituti penitenziari, dei mediatori culturali e degli interpreti. Ulteriori disposizioni sono volte invece a considerare gli specifici bisogni e i diritti delle donne detenute. La riforma, inoltre, integra le disposizioni dell'ordinamento penitenziario con la finalità di garantire il rispetto della dignità umana e la conformità della vita penitenziaria a quella esterna. Vanno in questa direzione le previsioni circa l'ampliamento delle ore minime che i detenuti possono trascorrere all'aperto, la richiesta prossimità tra l'istituto penitenziario e la famiglia del recluso, le specifiche tutele per i reclusi esposti a minaccia di soprusi a causa del proprio orientamento sessuale o della propria identità di genere, l'ampliamento dei diritti di informazione e comunicazione.

Dossier

[Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-10497/schema-decreto-legislativo-recante-riforma-ordinamento-penitenziario.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-10497/schema-decreto-legislativo-recante-riforma-ordinamento-penitenziario.html>

[Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-10740/schema-decreto-legislativo-recante-riforma-ordinamento-penitenziario.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-10740/schema-decreto-legislativo-recante-riforma-ordinamento-penitenziario.html>

[La vita detentiva e il lavoro penitenziario \(A.G. n. 16\)](#)

L'[A.G. n. 16](#) attua la delega in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario, modificando alcune previsioni dell'ordinamento penitenziario nella prospettiva di assicurare una più piena tutela dei diritti di detenuti ed internati (caratteristiche dei locali, riscaldamento degli ambienti, servizi igienici). Il provvedimento interviene, inoltre, sulla legislazione penitenziaria, attraverso modifiche finalizzate a rafforzare il ruolo del lavoro quale strumento essenziale del trattamento rieducativo dei condannati.

La Commissione Giustizia della Camera, nella seduta del 1° agosto 2018, ha approvato un [parere favorevole con condizioni e osservazioni](#).

In particolare, la Commissione ha condizionato il parere favorevole alle seguenti modifiche:

- prevedere, nell'ambito della possibilità per gli organi dell'amministrazione penitenziaria di stipulare convenzioni di inserimento lavorativo con soggetti pubblici o privati o cooperative sociali interessati a fornire opportunità di lavoro a detenuti, maggiore controllo e trasparenza nelle procedure di selezione dei soggetti con i quali stipulare, nonché controlli e requisiti più stringenti con riferimento ai singoli membri dagli stessi autorizzati a interloquire con i detenuti;
- specificare, nella disposizione relativa al lavoro di pubblica utilità, che i condannati alla pena della reclusione per uno dei delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'articolo 4-bis, possono essere assegnati a tale lavoro all'esterno dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena e, comunque, di non oltre cinque anni. Per i condannati all'ergastolo l'assegnazione può avvenire dopo l'espiazione di almeno dieci anni;
- sopprimere le modifiche all'istituto della liberazione anticipata speciale.

Il Governo non ha ancora emanato il decreto legislativo.

Dossier

[Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-10504/schema-decreto-legislativo-recante-riforma-ordinamento-penitenziario-materia-vita-detentiva-e-lavoro-penitenziario.html>

---

## [L'esecuzione penale minorile \(A.G. n. 20\)](#)

Lo schema di decreto legislativo [A.G. n. 20](#) attua la delega relativa all'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni e dei giovani al di sotto dei venticinque anni (cd. giovani adulti).

L'intervento legislativo, come precisa la relazione illustrativa, mira ad adeguare il quadro normativo alle numerose pronunce della Corte costituzionale e agli impegni assunti dall'Italia con la sottoscrizione di svariati atti internazionali ed europei.

In particolare, il provvedimento introduce e disciplina le misure penali di comunità, quali misure alternative alla detenzione qualificate dall'essere destinate ai condannati minorenni e giovani adulti. Si tratta di affidamento in prova al servizio sociale, affidamento in prova con detenzione domiciliare, detenzione domiciliare, semilibertà e affidamento in prova terapeutico. L'ammissione alla misura di comunità, nonché la revoca, sono di competenza del tribunale di sorveglianza per i minorenni, mentre l'applicazione in via provvisoria è demandata al magistrato di sorveglianza. Quanto alla concessione la riforma prevede che il provvedimento possa essere adottato su richiesta dell'interessato, del difensore e dell'esercente la potestà genitoriale se il condannato è minorenne o su proposta del PM o dell'ufficio di servizio sociale per i minorenni.

La riforma detta inoltre disposizioni circa l'intervento educativo e l'organizzazione degli istituti penitenziari per i minorenni, con particolare riferimento:

- alle caratteristiche delle camere di pernottamento (due persone, al massimo quattro);
- alle ore di permanenza all'aperto (almeno 4 ore al giorno);
- alla formazione professionale. Si prevede che i detenuti siano ammessi a frequentare i corsi di istruzione, formazione professionale, previa intesa con istituzioni, imprese, cooperative o associazioni così da consentire ai minori di perfezionare all'esterno le loro capacità per ricevere un'adeguata preparazione per l'accesso al mondo lavorativo;

- alla tutela dell'affettività dei minori reclusi (colloqui mensili, colloqui telefonici, supporto psicologico, visite prolungate con familiari);
- alle regole di comportamento all'interno degli istituti penitenziari minorili, alla sorveglianza dinamica e alle forme di custodia attenuata;
- alla fase di dimissione del detenuto minorenni (nei sei mesi precedenti l'ufficio di servizio sociale per i minorenni, in collaborazione con l'area trattamentale, deve preparare e curare la dimissione).

Nella seduta del 19 settembre 2018 la Commissione Giustizia della Camera ha espresso sul provvedimento un [parere favorevole con condizioni e osservazioni](#). In particolare, tra le tredici condizioni poste dalla Commissione, si sottolinea l'esigenza di:

- precisare, relativamente alla misura dell'affidamento terapeutico, che trova applicazione la disciplina generale prevista dal TU stupefacenti (art. 94 del DPR n. 309 del 1990);
- individuare in 4 anni, anziché nei previsti 6 anni, il limite di pena da eseguire che consente l'affidamento in prova al servizio sociale;
- individuare in 3 anni, anziché nei previsti 4 anni, il limite di pena a eseguire che consente la misura della detenzione domiciliare;
- prevedere che le camere di pernottamento possano ospitare sino a un massimo di 4 persone, anziché 2, come auspicato dallo schema di decreto;
- riformulare la disposizione sui colloqui e sulle visite prolungate, precisando sia la durata massima di ogni colloquio, sia il numero massimo di conversazioni telefoniche cui può settimanalmente avere accesso il condannato, sia il numero massimo di visite prolungate di cui ciascun condannato può beneficiare, quanto la loro durata massima;
- sopprimere la disposizione che prevede che le camere di pernottamento, fuori dalle ore dedicate al riposo pomeridiano e notturno, debbano restare aperte;
- sopprimere la disposizione che esclude l'applicazione del regime della sorveglianza particolare di cui all'articolo 14-bis dell'ordinamento penitenziario per i detenuti minorenni;
- inserire nel provvedimento, relativamente ai soggetti tra i 18 e i 25 anni di età (c.d. giovani adulti), disposizioni dirette a evitare che i detenuti transitati negli istituti per adulti possano tornare ad espriare la pena in un istituto minorile. Introdurre, inoltre, disposizioni dirette a prevedere che, quando le finalità rieducative del giovane adulto che stia espriando la pena all'interno di un istituto minorile non risultino in alcun modo perseguibili a causa della sua mancata adesione al programma educativo in atto, la pena debba essere espriata in un istituto penitenziario per adulti.

Il Governo non ha ancora emanato il decreto legislativo.

Dossier

[Schema di decreto legislativo recante disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-10505/schema-decreto-legislativo-recante-disciplina-esecuzione-pene-nei-confronti-condannati-minorenni.html>

## [La giustizia riparativa \(A.G. n. 29\)](#)

Il 21 maggio 2018, il Governo Gentiloni ha trasmesso alle Camere lo schema di decreto legislativo attuativo della delega relativa alla giustizia riparativa e alla mediazione reo-vittima, quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale sia in ambito intramurario sia nell'esecuzione delle misure alternative: [A.G. n. 29](#).

Il provvedimento, che si inserisce in un quadro normativo in cui la posizione della vittima assume un ruolo sempre più centrale, anche sulla spinta di obblighi e sollecitazioni di natura sovranazionale, fornisce la nozione di giustizia riparativa, disciplina i presupposti dell'attività, l'oggetto e l'esito dei programmi nonché gli obblighi di formazione dei mediatori.

Sul provvedimento, il 10 settembre 2018, la Commissione Giustizia della Camera, anche all'esito del parere negativo della Conferenza unificata, ha espresso [parere contrario](#).

Dossier

Disposizioni in materia di giustizia riparativa e mediazione reo-vittima

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-10424/disposizioni-materia-justizia-riparativa-e-mediazione-reo-vittima-1.html>

---