

XVII legislatura

**Schema di decreto legislativo
recante riforma dell'ordinamento
penitenziario**

(Atto del Governo n. 501)

Gennaio 2018

n. 200



servizio del bilancio
del Senato





SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2018). Nota di lettura, «Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario (Atto del Governo n. 501)». NL200, gennaio 2018, Senato della Repubblica, XVII legislatura

INDICE

PREMESSA	1
Capo I DISPOSIZIONI PER LA RIFORMA DELL'ASSISTENZA SANITARIA IN AMBITO PENITENZIARIO.....	1
Articolo 1 (<i>Modifiche al codice penale in tema di infermità psichica dei condannati</i>).....	1
Articolo 2 (<i>Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di assistenza sanitaria</i>)	2
Articolo 3 (<i>Modifiche alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale in tema di assistenza sanitaria</i>).....	6
Capo II DISPOSIZIONI PER LA SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI	6
Articolo 4 (<i>Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di semplificazione delle procedure</i>).....	6
Articolo 5 (<i>Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione</i>)	8
Capo III DISPOSIZIONI IN TEMA DI ELIMINAZIONE DI AUTOMATISMI E DI PRECLUSIONI NEL TRATTAMENTO PENITENZIARIO	13
Articolo 6 (<i>Modifica sulle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi</i>).....	13
Articolo 7 (<i>Modifiche alle norme dell'ordinamento penitenziario in tema di divieto di concessione dei benefici</i>).....	14
Articolo 8 (<i>Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di lavoro all'esterno</i>).....	16
Articolo 9 (<i>Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di permessi premio</i>)	17
Articolo 10 (<i>Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di concessione dei permessi premio ai recidivi</i>)	18
Articolo 11 (<i>Modifiche alle norme dell'ordinamento penitenziario in tema di divieto di concessione dei benefici</i>).....	18
Articolo 12 (<i>Modifiche alle disposizioni sulla disciplina degli stupefacenti in tema di automatismi e preclusioni</i>)	19
Articolo 13 (<i>Modifica alle disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi</i>).....	20
Capo IV MODIFICA DELLE NORME DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO IN TEMA DI MISURE ALTERNATIVE.....	21
Articolo 14 (<i>Modifiche in tema di affidamento in prova al servizio sociale</i>)	21
Articolo 15 (<i>Modifiche in tema di detenzione domiciliare</i>)	25
Articolo 16 (<i>Modifiche in tema di semilibertà</i>).....	30
Articolo 17 (<i>Modifiche in tema di sopravvenienza di nuovi titoli di privazione della libertà e di sospensione e revoca delle misure alternative</i>).....	31
Articolo 18 (<i>Modifiche in tema di esecuzione delle pene accessorie ed espiazione della pena in misura alternativa</i>)	32
Articolo 19 (<i>Modifiche in tema di liberazione condizionale</i>)	33
Articolo 20 (<i>Modifiche in tema di accesso alle misure alternative</i>)	34
Articolo 21 (<i>Modifiche in tema di comunicazioni e attività di controllo</i>).....	36

Articolo 22 (<i>Abrogazioni, disposizioni transitorie e di coordinamento</i>)	37
Capo V MODIFICHE ALL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO IN TEMA DI VOLONTARIATO E DI ALTRE DISPOSIZIONI DI LEGGE.....	39
Articolo 23 (<i>Modifiche in tema di partecipazione della comunità esterna e di competenze degli uffici locali di esecuzione esterna</i>).....	39
Articolo 24 (<i>Modifiche alla legge 15 dicembre 1990, n. 395</i>)	40
Capo VI DISPOSIZIONI IN TEMA DI VITA PENITENZIARIA	40
Articolo 25 (<i>Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di trattamento penitenziario</i>)	40
Articolo 26 (<i>Clausola di invarianza finanziaria</i>).....	56

PREMESSA

Lo schema A.G. 501 è stato predisposto in attuazione della delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante “*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*”.

Il comma 92 del citato articolo della legge delega prevede che dall'attuazione dei decreti legislativi predisposti in attuazione della medesima, non devono comunque derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. I commi 93 e 94 stabiliscono poi che i medesimi decreti legislativi debbano in ogni caso essere corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria delle norme ivi contenute ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esse derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura e che, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i medesimi debbano essere emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanino le necessarie risorse finanziarie.

CAPO I

DISPOSIZIONI PER LA RIFORMA DELL'ASSISTENZA SANITARIA IN AMBITO PENITENZIARIO

Articolo 1

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

La disposizione modifica le norme del codice penale in tema di infermità psichica dei condannati, al fine di razionalizzare la disciplina ivi prevista dei casi di infermità psichica sopravvenuta operando l'abrogazione della disciplina dell'articolo 148 c.p., che era specificatamente ad essa dedicata, e prevedendo il 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.).

La RT riferisce che la disposizione in esame, apportando delle modifiche sostanziali al codice penale, funge da preambolo agli articoli che seguono che trattano la materia della riforma della disciplina sanitaria per coloro che sono raggiunti e che devono essere sottoposti a una pena restrittiva della libertà personale.

In particolare, precisa che al primo comma n.2) dell'articolo 147 c.p., è prevista la possibilità che una pena detentiva sia differita nei confronti di persona affetta da "grave infermità fisica e psichica", modifica che comporta giocoforza l'abrogazione dell'articolo 148 c.p., contenente una disposizione analoga riguardo alle persone con disabilità mentale, ma con previsione del trattamento in un ospedale psichiatrico giudiziario o in una casa di cura e di custodia, istituzioni di cui è stata decretata (D.L. n. 211 del 2011) la definitiva chiusura e oramai non più esistenti.

Ne trae la conclusione che la disposizione riveste natura precettivo-attuativa apportando, da un lato, significative modifiche integrative di una norma del codice penale, mentre, dall'altro lato, con l'abrogazione della norma che regolamentava il trattamento degli infermi nell'ambito dei manicomi giudiziari, la medesima dà completa attuazione ai principi della legge delega nell'ambito del disegno di riforma dell'assistenza sanitaria a favore dei detenuti.

La stessa, in definitiva, essendo esplicitazione di una materia già oggetto di riforma (D.L. n.211 del 2011) non presenta aspetti suscettibili di rilievo sotto il profilo finanziario.

Al riguardo, in considerazione della certificazione di neutralità della norma confermata dalla RT, non ci sono osservazioni.

Articolo 2 ***(Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di assistenza sanitaria)***

Il comma 1 reca le seguenti modificazioni alla legge n. 354 del 1975.

La lettera a) sostituisce l'articolo 11 della citata legge, sancendo definitivamente l'operatività del SSN nel rispetto della disciplina sul riordino della medicina penitenziaria (comma 1), con l'obbligo di garantire in ogni istituto un servizio medico e un servizio farmaceutico (comma 2), finora egualmente previsto in ogni istituto, ma non direttamente dipendente dal SSN (comma 1 del testo vigente).

Il comma 3 prevede che con idonei strumenti pubblicitari sia messa a disposizione dei detenuti e degli internati la carta dei servizi sanitari di cui al decreto legislativo n. 230 del 1999.

Il comma 4 conferma sostanzialmente la possibilità di trasferire i detenuti in strutture esterne di cura qualora siano necessarie prestazioni o accertamenti che non possono essere apprestati dai servizi sanitari degli istituti.

I commi 5 e 6 recano disposizioni di natura ordinamentale attinenti a tali trasferimenti.

Il comma 7, oltre a confermare la previsione riguardante lo svolgimento di accurata visita medica del detenuto all'atto del suo ingresso nell'istituto, ribadisce anche che l'assistenza sanitaria è prestata, nel corso della detenzione, con periodici e frequenti riscontri, indipendentemente dalle richieste degli interessati. Tali prestazioni vengono comunque inserite in un quadro complessivo ispirato a criteri di trasparenza nella comunicazione dello stato di salute e di globalità dell'intervento sulle cause di pregiudizio della salute.

Il comma 8 non innova sostanzialmente quanto disposto dal vigente comma 6 in materia di visite quotidiane, segnalazioni di malattie e controlli di idoneità lavorativa.

Il comma 9 garantisce ai detenuti e agli internati la necessaria continuità con gli eventuali trattamenti in corso all'esterno o all'interno dell'istituto da cui siano stati trasferiti, mentre il comma 10 estende tale diritto all'ipotesi di un programma terapeutico ai fini del cambio di sesso ai sensi della legge n. 164 del 1982, in relazione al quale deve altresì essere assicurato il necessario supporto psicologico.

Il comma 11 conferma sostanzialmente la disciplina vigente in presenza di malattie contagiose, prevedendo l'immediato isolamento dei detenuti malati.

Il comma 12 consente ai detenuti di ricevere trattamenti diagnostici, terapeutici, medici o chirurgici a proprie spese, negli istituti, da parte di esercenti la professione sanitaria di loro fiducia, confermando in sostanza una norma di analogo tenore.

Il comma 13 pone a carico del SSN l'obbligo, finora in capo al medico provinciale, di visitare almeno due volte all'anno gli istituti penitenziari, con successivi compiti di relazione ai ministeri della salute e della giustizia.

La lettera b) inserisce l'articolo 11-bis, che prevede che l'accertamento delle condizioni psichiche dei detenuti è disposto anche d'ufficio. L'accertamento è espletato presso le sezioni di cui all'articolo 65. Il giudice può altresì disporre che l'accertamento sia svolto presso idonea struttura indicata dal competente dipartimento di salute mentale. Il periodo di osservazione non può comunque superare i 30 giorni e, qualora non si adotti un provvedimento restrittivo di diversa natura ovvero non si dichiari il proscioglimento o il non luogo a procedere, si dispone il rientro nell'istituto di provenienza.

La lettera c) sostituisce l'articolo 65 (sezioni per detenuti con infermità), stabilendo che i detenuti con infermità scontano la pena detentiva in sezioni speciali finalizzate a favorire il trattamento terapeutico e il superamento delle suddette condizioni. Tali sezioni sono ad esclusiva gestione sanitaria. I soggetti in questione sono assegnati alle sezioni ordinarie, previo eventuale periodo di prova, quando siano venute meno le condizioni di infermità psichica o di disabilità fisica.

La lettera d) sottrae al magistrato di sorveglianza il potere di disporre sui ricoveri per infermità psichica sopravvenuta del condannato.

Il comma 2 del presente articolo stabilisce (lett. a) che i detenuti e gli internati hanno diritto, al pari dei cittadini in stato di libertà, alla erogazione di prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, non solo efficaci ed appropriate, come già previsto dal comma 1 dell'articolo 1, del decreto legislativo n. 230 del 1999, ma anche tempestive. La lett. b) dispone che il SSN fornisce interventi di prevenzione, cura e sostegno non solo del disagio psichico e sociale ma anche della marginalità.

Il comma 3 elimina la competenza del direttore dell'istituto di pena in merito alle visite e alle cure fornite al detenuto da esercenti una professione sanitaria indicati dal detenuto stesso.

Il comma 4 abroga l'articolo 112 del D.P.R. n. 230 del 2000, in materia di accertamento delle infermità psichiche.

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

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

quella - prioritaria - che conferma l'assioma di operatività del SSN negli istituti penitenziari secondo le disposizioni del decreto legislativo n. 230 del 1999.

La RT rappresenta che il trasferimento di competenze in materia di sanità penitenziaria sia in termini di personale che di risorse è già avvenuto con il decreto legislativo n. 230 del 1999 sopra citato e precisamente con gli articoli 6,7, 8 e 9, ivi compresa la riallocazione delle risorse finanziarie dall'amministrazione penitenziaria al SSN. La norma, pertanto, inserendosi in un contesto già consolidato, affina e completa la disciplina relativa alle attribuzioni della medicina negli istituti penitenziari e nelle strutture sanitarie esterne di diagnosi e cura.

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

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

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

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

1) il 65% sulla base dell'incidenza percentuale complessiva del numero dei detenuti adulti presenti negli istituti penitenziari alla data del 31.12.2016 e del numero di minori in carico alla Giustizia minorile alla medesima data sulla base dei dati forniti dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile e di comunità;

2) il 35% sulla base dell'incidenza complessiva del numero di ingressi dalla libertà dei detenuti adulti alla data del 31.12.2016 e del numero degli ingressi dalla libertà dei minori alla medesima data, sulla base dei dati forniti dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile e di comunità.

Si è provveduto, quindi, a ripartire tra ogni regione l'importo complessivo di 167,8 milioni di euro sulla base del criterio sopra descritto. Tale importo è stato ridotto in base alla legge n. 147 del 2013 di euro 2.375.977 (a causa dell'eliminazione della quota spettante alla Regione Friuli Venezia Giulia pari ad euro 2.254.270 e alla riduzione proporzionale degli importi spettanti alle restanti regioni pari ad euro 121.707) per un finanziamento complessivo pari a 165,4 milioni di euro (ad esclusione delle quote delle

province autonome di Trento e Bolzano, rese indisponibili in quanto gli oneri relativi alla sanità penitenziaria sono a carico dei rispettivi fondi sanitari provinciali).

Si sottolinea che sul finanziamento oggetto del presente riparto, il DPCM 1.4.2008 è intervenuto determinando il trasferimento delle risorse esistenti negli specifici capitoli del bilancio dell'Amministrazione penitenziaria alla data del 15 marzo 2008 nelle disponibilità del SSN, quantificate complessivamente in 157,8 milioni di euro per il 2008, in 162,8 milioni di euro per il 2009 e in 167,8 milioni di euro a decorrere dal 2010.

In virtù della riduzione di cui sopra, pertanto, il riparto effettivo tra le Regioni per il 2017, sancito dalla Conferenza Unificata nel corso della seduta del 16 novembre 2017 - in accoglimento della proposta del Ministero della salute di deliberazione CIPE - ha riguardato 165.424.023 euro.

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

In conclusione, la disposizione in esame, che puntualizza e armonizza i vari aspetti della materia, non è suscettibile di determinare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Gli adempimenti previsti potranno essere espletati attraverso l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, si conviene in linea di massima con le considerazioni svolte dalla RT, che implicitamente concludono qualificando come complessivamente ordinamentali le disposizioni proposte. Tuttavia, si evidenziano alcune norme del presente articolo che appaiono suscettibili di alterare rispetto alla situazione attuale l'offerta dei servizi sanitari, determinando maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Si fa riferimento, in particolare, alla diffusione fra i detenuti, tramite appropriati strumenti pubblicitari, della carta dei servizi sanitari. Andrebbe poi chiarita la portata innovativa della disposizione (comma 10) che assicura ai detenuti il necessario supporto psicologico contestualmente al programma terapeutico volto al cambiamento di sesso.

In relazione agli anzidetti profili, pertanto, andrebbero perlomeno fornite assicurazioni circa la sostenibilità di tali interventi a valere sulle risorse ordinariamente disponibili.

Mentre appaiono rivestire rilievo meramente nominalistico o comunque estremamente limitato le previsioni che aggiungono la tempestività fra i requisiti delle prestazioni sanitarie per i detenuti e il contrasto alla marginalità fra gli scopi perseguiti con gli interventi di prevenzione, cura e sostegno da parte del SSN, i maggiori profili problematici per i profili di competenza sembrano emergere in relazione al nuovo articolo 65 (come sostituito dalla lettera c)). Infatti, la nuova versione dell'articolo prevede sezioni speciali dedicate ai detenuti affetti da infermità psichica o disabilità fisica, prescindendo dal fatto che tali condizioni determinino una incompatibilità dei detenuti stessi con il regime carcerario nelle sezioni ordinarie, come invece

espressamente previsto dal comma 2 del vigente articolo 65. La questione merita un chiarimento, stante la sua evidente portata finanziaria, qualora l'interpretazione sopra riportata risulti corretta. In tal caso, andrebbe fornita una quantificazione dell'incremento della platea per effetto della norma e forniti dati sull'esistenza di sezioni speciali che possano contenere anche tale incremento.

Articolo 3

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

La norma abroga l'articolo 240 delle norme di attuazione del c.p., recante norme di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, a ragione degli interventi effettuati sull'articolo 1, che ha reso non più attuali le norme ivi previste.

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

Al riguardo, nulla da osservare.

CAPO II

DISPOSIZIONI PER LA SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI

Articolo 4

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

L'articolo reca al comma 1, varie modifiche della legge sull'ordinamento penitenziario.

In particolare, con la lettera a), all'articolo 18-ter, si sostituiscono *in primis* le lettere a) e b), al fine di provvedere al coordinamento delle norme con le modifiche apportate all'articolo 11 della medesima legge, ivi prevedendosi che per ragioni pratiche e di opportunità, si mantengano in capo all'autorità giudiziaria procedente - meglio in grado di ponderare le esigenze preventive del caso concreto - il controllo sulle ulteriori attività e misure potenzialmente pregiudizievoli per gli esiti processuali (v. infra, in tema, ad esempio, di ricoveri in luoghi esterni di cura, di permessi cd. "di necessità", di autorizzazione alla visita di un sanitario di fiducia), fruibili da chi è ristretto in carcere sulla base di un'ordinanza cautelare (lettera a) e, al per quanto concerne gli imputati, le regole di competenza, in tema di concessione dei permessi cd. di necessità alle corrispondenti regole proposte in tema di ricoveri in luoghi esterni di cura (lettera b).

Con la lettera c), punti 1)-4), si inseriscono modifiche e integrazioni di coordinamento ai commi 1-5 dell'articolo 35-bis.

Con la lettera d), all'articolo 47, comma 8, secondo periodo, le parole «, nei casi di urgenza,» sono soppresse;

Alla lettera e), all'articolo 69-bis i commi 2 e 5 sono soppressi;

Con la lettera f), all'articolo 78 si provvede ad estendere la platea delle persone che possono frequentare gli istituti penitenziari e collaborare anche alle persone che siano idonee al sostegno (oltre che all'assistenza e all'educazione come prevede la norma vigente).

Il sostituto del primo comma, ivi prevedendosi che: «Persone idonee all'assistenza, al sostegno e all'educazione possono frequentare gli istituti penitenziari, nonché collaborare, a titolo gratuito, con gli uffici di esecuzione penale esterna. Tali persone sono autorizzate, secondo le direttive del magistrato di sorveglianza, dalle amministrazioni competenti,» (n. 1) e al quarto comma, laddove si stabilisce è sostituito dal seguente comma: «Si applica la disposizione di cui all'ultimo comma dell'articolo 17.».

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

Ciò in relazione ad alcune casistiche, quali;

- le limitazioni di diritti (quelle sui colloqui e la corrispondenza di cui all'articolo 18 *ter* comma 3);
- la concessione di tipologie di permessi (quelli di cui all'articolo 30, relativi all'imminente pericolo di vita di un familiare o del convivente);
- la possibilità di proporre istanze e reclami scritti o orali a vari soggetti (con soppressione del comma 4 e le modifiche apportate al comma 4-*bis* e al comma 5 dell'articolo 35);
- la completa attribuzione delle competenze relative all'esecuzione delle sanzioni penali non detentive e delle misure alternative alla detenzione spetta al direttore UEPE (in tale ottica deve inquadarsi la soppressione del comma 8 dell'articolo 47 in tema di deroghe alle prescrizioni dell'affidamento in prova al servizio sociale);
- in materia di liberazione anticipata (con la soppressione dei commi 2 e 5 dell'articolo 69-*bis* con snellimento di attività che possono agevolare l'iter di concessione);
- in materia di interventi trattamentali di sostegno a favore sia dei detenuti (con la previsione dell'opera di supporto e rieducazione realizzata con l'intervento di assistenti volontari, tramite la modifica all'articolo 78) e riguardo alla collaborazione del personale assistenziale a favore anche di coloro che usufruiscono di sanzioni sostitutive a quelle detentive: è, infatti, previsto che persone idonee all'assistenza, sostegno ed educazione collaborino direttamente con gli UEPE, a titolo volontario e gratuito, senza più interlocuzione con i centri di servizio sociale per l'affidamento in prova cui erano destinati con provvedimento del magistrato di sorveglianza.

Conclude affermando che tale ultima norma riveste comunque carattere ordinamentale e procedurale, definendo altresì la possibilità di potersi avvalere di strutture e professionalità del cd. terzo settore e che attualmente sono oltre 200 le associazioni di volontariato attive negli istituti penitenziari con iniziative, realizzate a titolo totalmente gratuito, che rappresentano un valido ed insostituibile contributo al reinserimento sociale dei detenuti.

In tal senso, certifica che non si determinano comunque nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, con riferimento alle integrazioni apportate alla lettera f), andrebbe perlomeno confermato che alcun tipo di onere aggiuntivo per la finanza pubblica che non sia già previsto dalla legislazione vigente, neppure in termini di spese di funzionamento per le strutture dell'Amministrazione penitenziaria, possa derivare dalla ivi prevista possibilità di avvalersi di cooperative sociali ai fini della promozione di iniziative ed attività - da realizzarsi specificamente presso gli istituti penitenziari - al fine di favorire il reinserimento sociale dei detenuti.

Articolo 5

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

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

In riferimento alla **lettera a)** che modifica l'articolo 656 c.p.p., le innovazioni principali riguardano le modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, con una riduzione 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.

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

Per quanto concerne le modifiche/integrazioni all'articolo 667 (**lettera b)** del codice, la modifica attiene al comma 4 aggiungendo anche il difensore, compreso quello che opera come difensore di ufficio tra i soggetti cui deve essere notificata l'ordinanza resa nei casi di dubbio sull'identità fisica della persona detenuta.

Con le modifiche all'articolo 677 (**lettera c)**, si elimina l'inammissibilità della richiesta d'accesso alle misure extramurarie del condannato non detenuto, inottemperante all'obbligo di procedere alla dichiarazione o all'elezione di domicilio. Dall'altro, si introduce un nuovo comma *2-ter*, che devolve al giudice di sorveglianza (magistrato e tribunale) la valutazione della gravità "sostanziale" delle inosservanze addebitabili al richiedente.

La **lettera d)** apporta plurime modifiche all'articolo 678 sul procedimento di sorveglianza. In particolare, al punto 1), in ordine al comma 1, l'aggiunta dell'inciso collocato alla fine del primo periodo mira a fare salve le ipotesi in cui il giudice, anziché adottare il procedimento di sorveglianza, si avvalga, per le decisioni in tema di misure alternative, di un rito "semplificato".

Al punto 2), si modifica poi il comma *1-bis*, operando un ampliamento del perimetro applicativo della procedura semplificata, risultante dal comma 4 dell'articolo 667 cp.p.

Vi sono poi alcune modifiche che richiamano la competenza del tribunale di sorveglianza sull'esito della liberazione condizionale e sul differimento dell'esecuzione della pena nei casi previsti dal comma 1, numeri 1) e 2), dell'articolo 146 c.p., nei quali sussistano i presupposti normativi della "*donna incinta*" e della "*madre di prole di età inferiore ad un anno*".

Al punto 3), con l'aggiunta di un altro comma, *l'1-ter*, si ridimensiona l'ambito di operatività del procedimento di sorveglianza in materia di concessione di una misura alternativa. Si valorizza la funzione monocratica nell'ambito delle attribuzioni del tribunale di sorveglianza; l'organo monocratico diventa titolare - entro un determinato perimetro applicativo - del potere di concedere in via provvisoria, con ordinanza resa senza formalità, la misura richiesta dall'interessato, ferma restando la competenza "finale" in

capo al tribunale, La sfera di operatività del modulo semplificato viene delimitata mediante il riferimento a un tetto di pena (anche residua): non superiore a un anno e sei mesi.

Al punto 4), sono poi aggiunti due commi immediatamente dopo il comma 3, per garantire il diritto alla pubblicità dell'udienza e alla presenza dell'interessato. Nello stesso tempo si prevede l'applicazione delle modalità di partecipazione a distanza.

La **lettera e** modifica l'articolo 680, nel senso di prevedere che il tribunale di sorveglianza giudica solo sull'appello e non sulle impugnazioni contro sentenze di condanna o di proscioglimento concernenti le disposizioni che riguardano le misure di sicurezza.

La RT precisa che si tratta di modifiche che mirano a semplificare e snellire i procedimenti di esecuzione delle pene, con particolare riferimento alla concessione delle misure alternative alla detenzione ed al procedimento inerente il ricorso al giudice competente (magistrato o tribunale di sorveglianza territorialmente competenti) avverso il diniego delle medesime o avverso le modalità di fruizione.

Nello specifico, sull'articolo 656 c.p.p., ribadisce che ivi si prevede una complessiva rivisitazione del sistema e dei presupposti di accesso alle misure alternative, anche alla luce di una decisa rimodulazione, in chiave ablativa, degli automatismi preclusivi alla loro fruizione. Significativo, al riguardo, è l'innalzamento del limite massimo di pena (elevato a quattro anni) entro il quale è possibile chiedere l'ammissione alle misure alternative.

In proposito, rappresenta che la facoltà concessa al condannato di espiare l'intera pena restrittiva della libertà personale o quella residua, inferiore alla soglia dei quattro anni, attraverso l'applicazione di una misura alternativa alla detenzione risponde all'esigenza di garantire al medesimo un migliore programma rieducativo ai fini del suo reinserimento sociale.

Tale programma, con particolare riferimento all'affidamento in prova ai servizi sociali, comporta (ndr. ordinariamente) un impegno continuativo per tutto il periodo di durata della pena da scontare ed un costante monitoraggio sull'esito del programma proposto e sull'osservanza delle prescrizioni dettate al soggetto in ordine ai suoi rapporti con il servizio sociale.

La finalità rieducativa/riabilitativa della misura alternativa è assicurata dall'espletamento di mansioni e compiti a "titolo volontario e completamente gratuito" da parte del condannato che in tal modo s'impegna a risanare il suo debito con la società prestando il suo contributo attraverso lavori socialmente utili in favore di strutture e associazioni istituzionalmente deputate a garantire i suddetti servizi e che ricevono una sorta di corrispettivo proprio dal lavoro volontario della persona ammessa al programma di recupero, senza ricevere alcuna altra forma di compenso da parte dell'amministrazione penitenziaria.

Sulla lettera b), la RT conferma che la modifica al comma 4 dell'articolo 667 è diretta a garantire una procedura più spedita e fluida nella prima parte, attraverso l'immediata liberazione dell'interessato disposta con decreto provvisorio del pubblico ministero o ordinanza del giudice dell'esecuzione. Contro l'ordinanza possono proporre opposizione, con le forme previste dall'articolo 666 c.p.p., sia il p.m. che il condannato

che il suo difensore. Pertanto, legittimato all'azione è l'interessato, anche se interdetto o inabilitato ed il suo difensore che per il nuovo processo davanti al giudice di sorveglianza deve essere nominato direttamente dal condannato, eleggendo domicilio presso il medesimo per la notifica degli atti processuali. Al condannato che non abbia proceduto alla nomina del difensore di fiducia viene affidato un difensore d'ufficio, in quanto tra la fase di cognizione e quella di esecuzione del giudizio non sussiste l'istituto della *prorogatio* di investitura del difensore legale il quale, pertanto, deve essere nuovamente nominato.

Tuttavia, resta invariato il principio dei limiti reddituali previsti per il gratuito patrocinio a spese dello Stato: pertanto, durante la fase esecutiva davanti al tribunale o al magistrato di sorveglianza, anche in caso di nomina di difensore d'ufficio, il condannato è tenuto a corrispondere personalmente l'onorario al procuratore legale nominato, fatta eccezione per le accertate condizioni economiche disagiate.

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

Sulla lettera d), la RT evidenzia che le modifiche all'articolo 678 sono relative a formalità procedurali le quali - senza comunque compromettere le necessarie garanzie del diritto di difesa in ambito processuale - vengono ridisegnate sempre nell'ottica di snellire gli adempimenti e, così, velocizzare il procedimento di applicazione o diniego della misura oggetto dell'esame: ciò, soprattutto nelle ipotesi in cui il giudice, anziché adottare il procedimento di sorveglianza, si avvalga, per le decisioni in tema di misure alternative, di un rito ed, "semplificato".

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

Il principio della presenza "reale" dell'interessato viene riaffermato, ma - fatta eccezione per alcuni casi menzionati agli articoli 471 e 472 c.p.p. (coinvolgimento di minori o condannati tossicodipendenti o abitualmente in stato di ubriachezza; testimoni protetti o notizie che devono rimanere segrete per l'interesse dello Stato, reati a sfondo sessuale etc.) - è lasciata all'interessato la decisione di presenziare al rito di "sorveglianza".

A questo proposito, è parso opportuno disciplinare normativamente un'ipotesi sperimentata nella prassi di taluni uffici giudiziari, dove al titolare del diritto alla presenza "reale" in udienza viene consentito, previa apposita richiesta, di optare per

l'audizione a distanza, mediante il collegamento audiovisivo. Modalità, quest'ultima, che costituisce la regola per coloro che sono detenuti o internati in una struttura ubicata al di fuori della circoscrizione del giudice procedente.

Al riguardo, rappresenta che agli oneri derivanti dall'opzione per l'audizione a distanza, l'Amministrazione potrà provvedere mediante l'utilizzo delle risorse già previste in bilancio a legislazione vigente a valere del capitolo 7203, iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia, alla Missione 6 - U.d. V. 1.2 - Azione: Sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica e telematica per l'erogazione dei servizi di giustizia, che reca uno stanziamento di euro 150,648.555 per l'anno 2018, di euro 207,119.084 per l'anno 2019 e di euro 258,756.118 per l'anno 2020, che recepisce le risorse derivanti dalla ripartizione del Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, con particolare riferimento all'informatizzazione della giustizia, ivi comprese le esigenze di potenziamento degli strumenti di *e-government* per la video conferenza, previsto all'articolo 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016.

Sulla lettera e), la RT afferma che le modifiche riguardano la precisazione terminologica della forma di impugnazione (cioè l'appello) su cui il tribunale di sorveglianza deve pronunciarsi riguardo ai provvedimenti relativi alle misure di sicurezza; più in particolare, precisa che la modifica semantica si rende necessaria per evitare che il citato tribunale possa essere investito anche di un capo di una sentenza definitiva emessa dalla corte di appello, relativamente ad una misura di sicurezza differente dalla confisca.

Certifica che la disposizione in esame si riferisce precipuamente alle fasi procedurali dell'adozione, modifica o revoca delle misure alternative alla detenzione, snellendo ed accelerando i tempi e le modalità di applicazione delle suddette.

La stessa ha, dunque, natura procedurale e non è tale da produrre effetti negativi di carattere finanziario.

Al contrario, il predetto snellimento dei procedimenti davanti alla magistratura e ai tribunali di sorveglianza è suscettibile di determinare una minore congestione delle aule giudiziarie e un minor carico di lavoro in seno alle cancellerie degli uffici interessati.

Assicura, pertanto che gli adempimenti previsti, comunque di natura istituzionale, potranno essere espletati attraverso l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, per i profili di copertura, occorre innanzitutto evidenziare che l'accesso alle misure alternative alla detenzione negli istituti di pena determina un sicuro e immediato risparmio per l'Amministrazione, atteso che il costo unitario giornaliero sostenuto per ogni recluso è ad oggi mediamente, in termini unitari, di 130 euro¹.

¹ MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, Costo medio giornaliero per detenuto - Anni 2001-2013, 9 ottobre 2013, tavole sul sito internet del dicastero.

Per contro, vanno considerati tutti gli oneri connessi alle attività che dovranno porsi in essere per la vigilanza e il monitoraggio delle misure alternative, che ricadono sull'Amministrazione penitenziaria.

In tal senso, posto che la stessa RT evidenzia che l'applicazione delle misure alternative della reclusione che ivi vengono favorite, determinano ordinariamente un costante monitoraggio, da parte dell'Amministrazione penitenziaria, sull'esito del programma proposto e sull'osservanza delle prescrizioni dettate al soggetto in ordine ai suoi rapporti con il servizio sociale, andrebbe richiesto ogni elemento di conferma in ordine alla concreta possibilità che l'Amministrazione possa adempiere agli adempimenti connessi e ai relativi fabbisogni, sia nella fase "istruttoria", per l'accesso ai trattamenti che in quella di esecuzione, potendo a tal fine avvalersi delle sole risorse umane e strumentali che sono già previste dalla legislazione vigente.

Sul punto, di valenza essenzialmente "metodologica" circa i riflessi che derivano dalle semplificazioni in esame sui fabbisogni di spesa dell'Amministrazione giudiziaria, si rinvia alle considerazioni di metodo che verranno rappresentate in relazione alla clausola di neutralità di cui all'articolo 26.

Con riferimento alle modifiche disposte dalla lettera b), andrebbe chiarito se la previsione espressa del difensore d'ufficio possa modificare gli oneri attualmente sostenuti per i casi di gratuito patrocinio.

Sulla lettera d), in merito alle audizioni a distanza - cioè tramite il collegamento audiovisivo - va rilevato che esse diventano la modalità normale di ascolto del detenuto nei casi in cui sia in un luogo fuori dalla circoscrizione del giudice. In tali casi, la normativa vigente (art.666 c.p.p. richiamato dall'art.678 c.p.p.) prevede l'audizione prima del giorno dell'udienza dal magistrato di sorveglianza del luogo.

La modifica pertanto sembrerebbe suscettibile di determinare maggiori oneri per un maggior fabbisogno di collegamenti audiovisivi ma d'altra parte prevede un alleggerimento delle attività del magistrato del luogo.

A tale proposito, la RT certifica la piena sostenibilità degli adempimenti connessi, a valere di risorse previste nel bilancio 2018/2020, relativamente alle risorse che sono state assegnate all'Amministrazione per l'informatizzazione della giustizia dalla legge di bilancio 2017.

Sul punto, posto che a suo tempo la RT annessa al ddl A.S. 2611 non forniva alcun elemento di quantificazione e definizione dei fabbisogni cui destinare le risorse ivi stanziata² al fine di favorire lo sviluppo della competitività del paese, tantomeno in merito alla specifica quota che sarebbe stata destinata poi al potenziamento della dotazione informatica dell'Amministrazione giudiziaria, si rileva comunque che si prefigurano possibili maggiori oneri a carico della dotazione strumentale già scontata dagli stanziamenti iscritti in bilancio ai sensi della legislazione vigente, di cui andrebbero richiesti gli elementi e dati che siano idonei a comprovarne la piena sostenibilità come previsto dall'articolo 17, comma 6-bis, della legge di contabilità.

² Nota di Lettura n. 156, pagina 86.

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

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

L'articolo interviene sulla legge 24 novembre 1981, n. 689, in tema di inapplicabilità delle misure alternative alla detenzione. L'eliminazione della disposizione di cui all'articolo 67 vale a sopprimere un automatismo preclusivo: 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.

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

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

Al riguardo, per i profili di quantificazione, occorre nuovamente soffermarsi sui riflessi che derivano dall'ampliamento della casistica potenzialmente interessata dalla fruizione delle misure alternative alla detenzione, dal momento che se, per un verso, essa si riflette nel minore costo giornaliero ad oggi sostenuto dalla Amministrazione penitenziaria per ogni recluso (circa 130 euro)³, relativamente alla platea dei detenuti che verranno interessati dalle misure alternative in forza delle modifiche in esame all'O.P., andrebbero però richiesti puntuali elementi di riscontro in relazione agli altrettanto ben ipotizzabili maggiori oneri correlati alle attività di controllo e

³ Si veda Nota prec. n. 1.

monitoraggio delle misure alternative ,previsti ai sensi della legislazione vigente a carico dell'Amministrazione, ovvero, alla sostenibilità a valere delle sole risorse umane e strumentali scontate a valere degli stanziamenti previsti dalla legislazione vigente

Articolo 7

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

L'articolo modifica l'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, operando lungo due differenti direttive: l'una volta alla eliminazione degli automatismi e delle preclusioni impeditive o ritardanti l'avvio di un percorso trattamentale individualizzante in ragione del titolo di reato e delle caratteristiche personali del condannato; l'altra tesa alla mera revisione delle stesse per gli ergastolani.

In particolare, alla **lettera a)**, in relazione alle modifiche e integrazioni previste ai punti 1)-4), si modificano il comma 1 e i commi 1-*bis* -1-*quater*, estendendo il catalogo oltre i reati di mafia e terrorismo includendo - quali espressioni degli altri "casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati" - anche le altre fattispecie già inserite nel primo comma, limitando gli spazi applicativi delle preclusioni però, alle sole ipotesi associative e ai soggetti che rivestano un ruolo apicale in seno al sodalizio, fatta eccezione per alcuni delitti già annoverati nell'elencazione del comma 1, che, per loro struttura, implicano l'esistenza di profili organizzativi. Dalla nuova area applicativa dell'articolo 4-*bis*, comma 1, vengono così escluse alcune ipotesi monosoggettive (incoerenti con il congegno preclusivo costruito dalla legge) e quelle di mera partecipazione alle associazioni in ruoli secondari, non annoverabili fra i casi "eccezionalmente" gravi⁴.

Ai punti 5)-7) si apportano le conseguenti modifiche ai commi 2 e 3.

Al punto 8), si sopprime il comma 3-*bis* dell'articolo 4-*bis* ord. pen. che attribuisce alla comunicazione del procuratore nazionale e del procuratore distrettuale, circa l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, l'efficacia preclusiva per l'accesso ai benefici.

Alla **lettera b)**, si prevede, poi, il nuovo articolo 4-*ter*, in cui, al fine di circoscrivere le preclusioni legate alla pena per delitti di cui all'articolo 1-*bis*, si introduce il principio che il provvedimento di cumulo o di continuazione non può determinare effetti sfavorevoli per il reo. Le quote di pena legate ai reati ostativi si considerano espiate per prime in ossequio al principio del *favor rei* e per evitare che la persona detenuta possa subire un trattamento penitenziario più o meno aperto alle esperienze esterne in relazione al casuale concludersi prima o dopo delle vicende processuali che la riguardano. Resta in ogni caso fatto salvo il criterio per il quale sono computabili la custodia cautelare sofferta o le pene espiate soltanto dopo la commissione del reato ostativo.

La RT conferma che con la norma in esame si interviene sull'articolo 4-*bis* della citata legge n. 354 del 1975, operando nell'ottica della individualizzazione del

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

trattamento rieducativo e nella differenziazione dei percorsi penitenziari affrancando ed erodendo la rigidità presente nel vigente sistema, connotato di automatismi e di preclusioni che impediscono o ritardano la concessione dei benefici trattamentali e procedendo anche ad una revisione degli stessi per i condannati alla pena dell'ergastolo.

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

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

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

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

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

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

Da ultimo la disposizione in esame, introduce l'articolo 4-*ter* con il quale, recependo il consolidato principio della giurisprudenza di legittimità, circa l'impossibilità che il provvedimento di cumulo determini effetti sfavorevoli per il reo, si considerano espresse per prime le quote di pena legate ai reati ostativi alla concessione dei benefici.

Si osserva che la presente norma che modifica il regime dei divieti posti dall'ordinamento penitenziario vigente alla concessione dei benefici e introduce, altresì, il principio dell'impossibilità che il provvedimento di cumulo produca effetti sfavorevoli al reo, riveste profili ordinamentali.

Attesa tale natura, conclude affermando che la disposizione non investe alcun profilo di carattere oneroso per la finanza pubblica.

Al riguardo, per i profili di copertura, occorre evidenziare che la riduzione delle ipotesi preclusive previste dalla normativa vigente per l'accesso alle misure alternative alla detenzione, pur determinando risparmi per le minori spese carcerarie, può determinare fabbisogni aggiuntivi per le misure ed i percorsi rieducativi.

Articolo 8

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

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

La RT sottolinea che le assegnazioni avverranno solamente all'interno delle possibili richieste numeriche dei datori di lavori e delle risorse finanziarie a disposizione dell'amministrazione.

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

Secondo i dati forniti dall'amministrazione penitenziaria, infatti, nell'anno 2017 sono stati assunti, fruendo dei benefici previsti dalla legge n. 193 del 2000, un totale di 1.430 detenuti, di cui 1072 all'interno degli istituti, 253 adibiti a lavoro esterno ai sensi dell'articolo 21 del vigente ordinamento penitenziario, 56 semiliberi e 49 in condizione di post-trattamento detentivo, a fronte di uno stanziamento sul capitolo di bilancio 1765 pari ad euro 9.325.854, di cui 5.608.193,79 euro per sgravi fiscali e 3.717.391,21 euro per gli sgravi contributivi.

L'ampliamento della platea dei beneficiari previsto dalle disposizioni in esame viene stimato in circa 1.400 unità all'anno.

Considerato che il capitolo 1765 è stato già incrementato, rispetto al 2017, di un importo pari a circa 5 milioni di euro a decorrere dal 2018, il maggiore onere rispetto agli stanziamenti previsti a legislazione vigente può essere determinato in circa 4 milioni di euro a decorrere dal 2018, cui potrà provvedersi mediante l'utilizzo del

"Fondo per l'attuazione della legge n. 103 del 2017", previsto dall'articolo 1, comma 475, della legge n. 205 del 2017.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, la RT non fornisce elementi idonei a valutare la previsione di un sostanziale raddoppio della platea interessata dal lavoro all'esterno. Andrebbero pertanto forniti maggiori elementi idonei a ricostruire il procedimento di stima della nuova platea.

Comunque, la valutazione degli effetti finanziari è coerente con la previsione di incremento della platea, atteso che i 9 milioni di euro implicitamente indicati dalla RT appaiono coerenti con i dati relativi al 2017, anno nel quale con una somma analoga (9,3 milioni di euro) sono state garantite le prestazioni di lavoro esterno per 1.430 soggetti, ovvero per una platea assimilabile a quella aggiuntiva indicata dalla RT (1.400 detenuti all'anno).

Riguardo ai profili di copertura, non vi sono rilievi da formulare in relazione all'utilizzo dei 5 milioni di euro aggiuntivi stanziati sul capitolo 1765 per il 2018, nel presupposto che tali somme siano state appostate proprio in considerazione dell'imminente approvazione della misura in esame e non in rapporto all'emersione di maggiori esigenze finanziarie riscontrate già sulla base della legislazione vigente. Infine, l'utilizzo delle risorse del Fondo di cui al comma 475 della legge n. 205 del 2017, costituito proprio per implementare la riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario, è corretto e quantitativamente coerente con le risorse ivi disponibili. Tuttavia, va osservato che andrebbero fornite garanzie circa la compatibilità del presente intervento con il complesso di quelli eventualmente finanziati a valere sul fondo in oggetto. Inoltre, tale utilizzo delle risorse del Fondo andrebbe formalizzato nel dispositivo, prevedendo espressamente la riduzione della relativa autorizzazione di spesa, per una piena conformità ai principi contabili di copertura.

Articolo 9

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

L'articolo riforma la disciplina dei permessi premio prevista per i detenuti.

In particolare, si eliminano 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).

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

Certifica che si tratta di una norma che modifica ed innova la disciplina della concessione dei permessi premio attribuendo al magistrato di sorveglianza la possibilità di ponderare la gravità del fatto e il livello di rieducazione del condannato elementi In precedenza sottratti alla sua valutazione.

Conclude assicurando che attesa la sua natura ordinamentale, la disposizione non investe alcun profilo di carattere oneroso per la finanza pubblica.

Al riguardo, non ci sono osservazioni.

Articolo 10

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

L'articolo reca la norma di abrogazione dell'articolo 30-*quater* dell'O.P. che limita la concessione dei permessi premio ai recidivi.

La RT evidenzia che il presente articolo, abrogando l'articolo 30-*quater* dell'ordinamento penitenziario che limita la concessione dei permessi premio ai recidivi, è ispirato dal principio per il quale il sistema di accesso al beneficio del permesso premio, non può prevedere differenziazioni tra i condannati.

Precisa che allo stato attuale, infatti, per il recidivo reiterato, l'accesso ai permessi premio è consentito solo dopo l'espiazione di un periodo di pena molto più lungo rispetto a quello previsto per gli altri detenuti.

Certifica infine che la modifica proposta elimina dalla disciplina della concessione dei permessi premio, profili di incoerenza con la garanzia dei diritti fondamentali della persona che si traduce, poi, nella violazione dell'articolo 27, comma 3, Costituzione.

L'intervento realizzato ha natura prettamente "sostanziale" e non determina nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, ivi trattandosi di disposizione di mero rilievo ordinamentale, nulla da osservare.

Articolo 11

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

L'articolo interviene con modifiche di carattere soppressivo in tema di divieto di concessione dei benefici di cui all'articolo 58-*quater* O.P..

In particolare, alla lettera a), sono abrogate le disposizioni (commi 1, 2, 3 e 7-*bis*) che impongono una preclusione all'accesso ai benefici per il condannato che sia riconosciuto colpevole di una condotta punibile a titolo di delitto di evasione e per il condannato al quale sia stata revocata una misura alternativa, per comportamento contrario alla legge o alle prescrizioni e, ancora, per il condannato al quale sia stata applicata la recidiva e che abbia beneficiato già una volta dei benefici medesimi.

Alla lettera b), sono apportate le conseguenti modifiche al comma 5 del medesimo articolo.

La RT riferisce sulla disposizione che, in attuazione di quanto previsto dalla lettera e) della delega, ivi si operano significative erosioni in tema di divieti alla concessione dei benefici previsti dall'O.P., incidendo nelle previsioni dell'articolo 58-*quater* del vigente ordinamento penitenziario.

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

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

Trattasi di una norma che modifica la disciplina della concessione dei benefici eliminando le preclusioni non rientranti in quelle previste dall'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario vigente.

Conclude affermando che, considerata la sua natura ordinamentale, la disposizione non investe alcun profilo di carattere oneroso per la finanza pubblica.

Al riguardo, in considerazione del mero rilievo ordinamentale del dispositivo, non ci sono osservazioni.

Articolo 12 ***(Modifiche alle disposizioni sulla disciplina degli stupefacenti in tema di automatismi e preclusioni)***

L'articolo reca modifiche alle disposizioni in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope di cui alla legge 309/1990, modificando gli articoli 90 e 94.

In particolare, alla lettera a), si modifica l'articolo 90 in materia di sospensione della pena detentiva mantenendo il limite dei quattro anni di pena residua solo se relativa a reato di cui all'articolo 4-bis comma 1.

Alla lettera b), si abroga il comma 4 dell'articolo 90 che attualmente vieta di concedere la sospensione della esecuzione della pena più di una volta.

Alla lettera c), si modifica l'articolo 94, comma 1, in materia di affidamento in prova, limitandone la concedibilità solo al caso in cui la pena è relativa a reati di cui all'articolo 4-*bis*, comma 1.

La RT certifica che la norma attua, anche in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, la direttiva contenuta nella legge delega della eliminazione di automatismi e preclusioni dal sistema ordinamentale penitenziario, ivi apportando modifiche al D.P.R. n. 309 del 1990 (cd. T.U. stupefacenti).

In particolare, con la modifica apportata alla lettera a), al comma 1, terzo periodo dell'articolo 90 del citato D.P.R. (testo unico norma in materia di sostanze 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*.

In merito alla lettera b), con la soppressione invece del comma 4 del citato art. 90, si elimina il divieto ritenuto irragionevole di plurime concessioni della sospensione dell'esecuzione della pena detentiva.

Sulla lettera c), afferma che il terzo intervento normativo, modificando l'articolo 94, comma 1, circoscrive 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.

La RT conclude che non si rilevano effetti per la finanza pubblica recati dall'articolo in esame, ivi trattandosi di modifiche normative volte a dare luogo ad interventi di carattere prettamente procedimentale.

Al riguardo, con riferimento alla lettera c), dal momento che la modifica ivi richiamata si riflette evidentemente nella più agevole possibilità che i detenuti tossicodipendenti fruiscono dell'affidamento ai servizi sociali, andrebbe valutato se tali uffici potranno scontare il relativo maggiore afflusso di tossicodipendenti rispetto a quanto non già previsto, facendovi fronte con le sole risorse umane e strumentali già previste dalla legislazione vigente.

Sul punto, pur considerando il risparmio di spesa che tale agevolazione potrà determinare in termini di riduzione dei costi per l'Amministrazione penitenziaria, occorre sottolineare che il maggiore ricorso all'affidamento ai servizi sociali si rifletterà giocoforza in un maggior fabbisogno di risorse che ricadrà sui comuni interessati.

Ne segue, in tal senso, il richiamo all'obbligo esplicitamente previsto dall'articolo 19 della legge di contabilità, per cui ogni qualvolta nuove norme determinino il sostenimento di nuovi oneri in tutto o in parte anche a carico degli enti del settore pubblico, le stesse debbano prevedere le risorse attraverso cui gli stessi enti possano farvi fronte.

Articolo 13

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

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

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

Conclude affermando che stante il carattere ordinamentale delle disposizioni, si palesa l'insussistenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al tempo stesso, sottolinea che, viceversa, la possibile estensione della platea dei beneficiari potrebbe consentire eventuali risparmi sulle spese di gestione della popolazione detenuta ed un conseguente migliore allocazione delle risorse per incrementare la funzionalità e l'efficienza degli istituti penitenziari.

Al riguardo, sebbene la misura permette il risparmio di spesa connesso al contenimento della platea dei detenuti negli istituti di pena, occorre evidenziare che l'incremento degli accessi all'istituto degli arresti domiciliari si riverbera giocoforza in un maggior fabbisogno di risorse umane e strumentali a carico delle forze dell'ordine che sono ordinariamente chiamate alla verifica del rispetto delle regole che disciplinano la fruizione di tale peculiare regime detentivo.

CAPO IV

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

Articolo 14

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

L'articolo interviene sulla disciplina della misura all'affidamento in prova al servizio sociale modificando l'articolo 47 O.P. e inserendo un nuovo articolo 47-septies con una revisione dei presupposti di accesso al fine di facilitare il ricorso alle misure alternative.

In particolare, la **lettera a)** apporta modifiche all'articolo 47 suddetto prevedendo l'affidamento in prova se la pena detentiva da eseguire non supera i quattro anni, senza il requisito, previsto dall'attuale comma 3-bis, del comportamento virtuoso nell'anno precedente. Sono poi disposte precisazioni alla procedura di osservazione della personalità, non più necessaria quando la pena da eseguire non supera i 6 mesi. Si prevede che nel caso in cui il condannato non disponga di una propria abitazione o di altro luogo di privata dimora, egli possa accedere a luoghi pubblici di cura, assistenza o accoglienza, ovvero, di dimora sociale appositamente destinati all'esecuzione extracarceraria della pena detentiva, nella disponibilità di enti pubblici od enti convenzionati. Si precisano maggiormente le prescrizioni che il soggetto dovrà seguire durante l'affidamento al servizio sociale. Si prevede infine che l'esito positivo del periodo di prova estenda i suoi effetti estintivi dall'ambito penale a quello delle misure di sicurezza personali nonché la revoca della dichiarazione di abitudine, professionalità nel reato e tendenza a delinquere conseguente alla condanna.

La RT certifica che, al fine di ampliare i possibili beneficiari della misura, si prevede di innalzare in ogni caso a quattro anni la soglia di accesso all'affidamento in prova. Pertanto, viene a scomparire il vincolo di tenere, nell'anno antecedente la richiesta

delia misura in esame, un comportamento favorevole alla valutazione di rieducabilità del reo ed immune da pericoli di commissione di altri reati,

Tuttavia, requisito necessario all'ammissione alla misura de quo 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.

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

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

Si tratta di un ambito di intervento praticabile sulla base della messa a disposizione di luoghi di esecuzione da parte di enti pubblici o privati, che svolgano attività nel cd. terzo settore, e già sperimentate sulla base di protocolli con gli uffici di esecuzione e i tribunali di sorveglianza, che l'espressa previsione normativa intende consentire e incrementare allo scopo di diminuire l'onere della finanza pubblica relativo al trattamento negli istituti di reclusione: per le finalità e i profili finanziari collegati alla presente misura alternativa alla detenzione si rimanda alle considerazioni già effettuate in materia all'articolo 5 del presente provvedimento.

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

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

nei limiti dell'effettiva disponibilità delle strutture nell'ambito delle risorse di bilancio degli enti sopra citati

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

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

Pertanto, gli interventi di riforma dell'ordinamento penitenziario di cui si discute si inseriscono sulla scia del solco già tracciato dalla precedente normativa e potrebbero essere suscettibili di determinare un decremento delle spese di mantenimento delle strutture penitenziarie e di sostenimento della popolazione nelle stesse reclusa.

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, mentre i commi 5 e 6 contemplano una serie di prescrizioni alle quali il condannato deve attenersi e che mirano ad "individualizzare" il trattamento del reo ai fini del suo specifico reinserimento sociale, ivi compresi eventuali programmi di giustizia riparativa.

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

Al riguardo, l'ampliamento della possibilità di affidamento ai servizi sociali sembrerebbe determinare di per sé le condizioni per un incremento della platea rispetto a quella da ritenersi scontata ai sensi della legislazione vigente, di cui andrebbero stimati e certificati gli effetti, nonché le concrete possibilità che gli UEPE siano in grado di monitorare l'effettivo possesso dei requisiti di accessibilità allorché il soggetto sia ancora in libertà o agli arresti domiciliari, fermo restando gli elementi istruttori che vengano eventualmente richiesti magistrato di sorveglianza.

Con specifico riferimento poi alla lettera a), punto 4), andrebbero richiesti specifici chiarimenti in ordine alla neutralità della norma che prevede l'accesso ai servizi sociali anche a coloro che non siano in possesso di abitazione, ivi stabilendosi l'accesso a luoghi pubblici di cura, assistenza o accoglienza, ovvero, di dimora sociale appositamente

destinati all'esecuzione extracarceraria della pena detentiva, che stando alla RT già sarebbero nella disponibilità di enti pubblici od enti convenzionati.

In proposito, andrebbe chiarito se e in che misura tali modalità di affidamento possano determinare il sorgere di maggiori oneri per la finanza pubblica (vigilanza delle strutture, assistenza medica degli ospiti, etc.).

La **lettera b)** introduce l'articolo 47-*septies*, recante "Affidamento in prova di condannati con infermità psichica" (la numerazione dei commi di seguito presentata corrisponde a quella dell'introducendo articolo 47-*septies*).

Il comma 1 consente l'affidamento in prova dei soggetti condannati con infermità psichica, a condizione che la pena da scontare, anche residua, non sia superiore, in linea generale, a 6 anni, prevedendo il proseguimento o l'avvio di un programma terapeutico e di assistenza psichiatrica in libertà concordato con il dipartimento di salute mentale della ASL o con una struttura privata accreditata (quindi con trattamento a carico del SSN).

I commi 2, 3 e 4 disciplinano la procedura per la concessione del beneficio.

Il comma 5 stabilisce che tra le prescrizioni correlate al programma di recupero vi sono quelle attinenti alle modalità di esecuzione del programma e di controllo circa l'adesione del condannato al programma stesso.

Il comma 6 disciplina i criteri per l'individuazione della data di decorrenza dell'esecuzione della pena nell'ipotesi di affidamento in prova nei termini previsti dal presente articolo.

Il comma 7 pone a carico del dipartimento di salute mentale l'obbligo di riferire periodicamente al magistrato di sorveglianza sul comportamento del soggetto.

Il comma 8 prevede che, qualora il condannato abbia positivamente terminato la parte terapeutica del programma, il magistrato di sorveglianza può disporre la prosecuzione, ai fini del reinserimento sociale anche qualora la pena residua superi quella prevista per l'affidamento ordinario di cui all'articolo 47, le cui disposizioni sono comunque applicabili all'istituto in oggetto, per quanto non diversamente stabilito (comma 9).

La RT rinviene la *ratio* della norma nell'esigenza di modulare l'applicazione della misura alternativa in esame anche alle esigenze di coloro che sono affetti da infermità psichica. 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, fra le quali rientra 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 una struttura privata accreditata.

La norma si conforma alle modifiche della riforma attuata dal decreto legislativo n. 230 del 1999 relative all'assistenza medica dei detenuti ed internati e non è suscettibile di determinare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Gli adempimenti previsti potranno essere espletati attraverso l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, iscritte nel bilancio di previsione del Ministero della giustizia, sia alla U.d.V, 1.1: Amministrazione penitenziaria, all'azione: "Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie", che reca uno stanziamento di circa 273,8 milioni di euro per il 2018, 284,8 milioni per il 2019 e di

294,8 milioni per il 2020, che alla U.d.V. 1.3: Giustizia minorile e di comunità, all'azione "Trattamento, interventi e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, attuazione provvedimenti autorità giudiziaria", che reca uno stanziamento di circa 39,2 milioni di euro per il 2018, 42,7 milioni per il 2019 e il 2020.

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

Incremento dello stanziamento del capitolo 2134 "Spese per l'attuazione dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria" per 6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018;

Autorizzazione all'assunzione di ulteriori 236 unità di assistenti sociali (rispetto alle 60 unità già autorizzate dal decreto-legge n. 13 del 2017) da destinare agli Uffici per l'esecuzione penale esterna (articolo 1, comma 493, della legge n. 205 del 2017).

Al riguardo, preso atto dei chiarimenti forniti dalla RT, si rileva che la stessa non fornisce alcuna stima circa il numero dei soggetti potenzialmente interessati dalla norma, nonché in merito all'onere unitario delle prestazioni di assistenza psichiatrica implicite nel programma terapeutico per tali soggetti. La questione appare rilevante ai fini di una valutazione dell'impatto finanziario della norma, anche alla luce del fatto che le risorse finanziarie ed umane richiamate dalla RT, a valere sulle quali evidentemente verrebbe posto a carico il suddetto onere, non sembrano offrire le necessarie garanzie circa la loro congruità rispetto alle emergenti necessità. Infatti, il richiamo all'U.d.V. 1.1 e 1.3 non è accompagnato da informazioni aggiuntive in ordine alla modulabilità degli oneri già previsti a legislazione vigente su tali risorse, sui quali sono stati evidentemente calibrati gli stanziamenti indicati. Pertanto, in assenza di un'indicazione perlomeno di massima circa l'onere aggiuntivo in esame, qualsiasi valutazione circa la sostenibilità del nuovo istituto a valere sulle risorse in questione, pur prendendo atto dell'incremento dello stanziamento sul capitolo 2134, non troverebbe adeguato supporto nei dati forniti.

Infine, il richiamo alle nuove assunzioni di assistenti sociali da destinare agli uffici per l'esecuzione penale esterna, relativa in pratica alle figure di funzionario della professionalità giuridico pedagogico, di funzionario della professionalità di servizio sociale nonché di mediatore culturale, non sembra appropriato al caso in esame, che dovrebbe coinvolgere essenzialmente psichiatri e psicoterapeuti.

Articolo 15

(Modifiche in tema di detenzione domiciliare)

L'articolo provvede, alle lettere a) e b), a novellare gli articoli 47-ter e 47-quinquies della legge sull'ordinamento penitenziario, riguardanti la detenzione domiciliare.

In particolare, alla **lettera a)**, punto 1), si opera in riguardo alla detenzione domiciliare dell'ultrasettantenne (modificando il comma 01), eliminando le preclusioni della recidiva e della

dichiarazione di abitudine, professionalità o di tendenza a delinquere, impeditive della concessione della misura.

Al punto 2, con le modifiche apportate alle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 47-ter, si estende la possibilità di detenzione domiciliare al caso di figlio affetto da disabilità grave.

Al punto 3, si è quindi esclusa l'operatività del divieto di fruizione dei benefici penitenziari previsti nell'art. 4-bis, comma 1.

Al punto 4, si provvede alla sostituzione del comma 1-bis, che viene modificato in modo da chiarire che la pena cui si fa riferimento è quella residua, con formulazione identica a quella adottata nell'art. 47 comma 1. Si prevede poi l'innalzamento a 4 anni del limite di accesso alla misura, in parallelo a quello previsto per l'affidamento in prova ed in coerenza con quest'ultimo, in modo da favorire l'accesso al trattamento extra-murario da parte di coloro che potrebbero astrattamente aspirare anche alla misura più estesa ma che appaiano richiedere un maggior controllo.

Al punto 5, si opera la riformulazione del comma 1-ter, inserendo un riferimento al nuovo articolo 47-septies.

Al punto 6, si riformula il comma 1-quater, in analogia a quanto si è proposto per l'art. 47, prevedendosi di ampliare gli spazi per un intervento urgente da parte del magistrato di sorveglianza, saldando il riferimento al "grave pregiudizio derivante dal protrarsi della detenzione" alle finalità fondanti la detenzione domiciliare nelle sue diverse declinazioni.

Al punto 7, si apportano modifiche al comma 4, mirando a incrementare le occasioni di risocializzazione fruibili dal detenuto domiciliare, prevedendo che il tribunale di sorveglianza e il magistrato, in sede di successivi adattamenti includa fra le prescrizioni attività utili al reinserimento sociale. La temporanea uscita dall'abitazione, che potrà essere concessa anche per poche ore al giorno, sarà comunque da contemperare con le eventuali esigenze di sicurezza ricorrenti nel caso concreto.

Al punto 8, viene introdotto il comma 5-bis, prevedendo la possibilità di accesso a luoghi pubblici di cura, assistenza o accoglienza o di dimora sociale per i condannati che non dispongano di propria abitazione.

Al punto 9) si modifica il comma 7, nell'ipotesi di compimento del decimo anno del figlio la detenuta domiciliare può essere ammessa a fruire di altre misure al fine di mantenere il rapporto con il figlio.

Al punto 10) si sopprime il comma 9-bis che prevede che se la misura di cui al comma 1-bis è revocata ai sensi dei commi precedenti la pena residua non può essere sostituita con altra misura.

Con la **lettera b)**, si provvede ad integrare e modificare l'articolo 47-quinquies in materia di detenzione domiciliare speciale.

Al punto 1), si integra il comma 1, si interviene al fine di rendere ancor più efficace la tutela del rapporto genitoriale specie in relazione al figlio portatore di disabilità grave.

Al punto 2) si è poi prevista nel comma 1-bis la possibilità per le madri di spiare la pena negli Istituti a custodia attenuata (Icam), subordinando l'assegnazione a tali istituti al consenso delle detenute.

Al punto 3, si aggiunge il comma 1-ter in cui si prevede che il divieto di cui all'articolo 4-bis, comma 1, non si applica al caso in esame.

Il punto 4 reca una modifica formale al comma 2.

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

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

A tal fine viene, alla lettera a), punto 1), viene abrogata la disposizione per la quale la detenzione domiciliare non può essere concessa, nonostante il compimento dei settanta anni di età, a chi sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza o sia stato condannato con l'aggravante di cui all'articolo 99 del codice penale,

Inoltre, ai punti 2) e 3), nei limiti della pena residua da espiare, la concessione dei benefici penitenziari è estesa indiscriminatamente anche ai condannati per i reati di cui all'articolo 4-*bis* comma 1 (delitti efferati commessi grazie a forme associazionistiche di stampo mafioso o delitti a scopo terroristico), mentre la detenzione domiciliare è prevista anche per coloro che oltre alla prole inferiore ad anni dieci, abbiano figli affetti da disabilità gravi, equiparando in tal modo situazioni analoghe tra loro,

Al punto 4), il comma 1-*bis* viene modificato in modo da chiarire che la pena cui si fa riferimento per la fruizione della misura alternativa in esame è quella residua, prevista nel limite di quattro anni, con formulazione identica a quella adottata nell'art. 47 comma I, relativo all'affidamento in prova al servizio sociale.

Quanto al punto 5) per quanto attiene alle modifiche del comma 1-*ter*, afferma anche per la detenzione domiciliare si possono estendere le valutazioni già effettuate riguardo all'affidamento, in tema di applicabilità della misura alternativa a coloro che sono affetti da infermità psichica sopravvenuta e del trattamento sanzionatorio dei soggetti a capacità ridotta,

Al punto 6, inoltre, con la sostituzione del comma 1-*quater* l'intervento del magistrato di sorveglianza diviene più pregnante e di risposta a situazioni di urgente pregiudizio del detenuto, grazie alla possibilità da parte di quest'ultimo - in luogo del tribunale di sorveglianza - di applicare la misura alternativa in esame: esigenza che risponde anche ai requisiti di celerità e semplificazione della procedura.

Con il punto 7, la modifica normativa interviene sul comma 4 dell'articolo 47-*ter* prevedendo ipotesi di risocializzazione anche per coloro che si trovano in stato di detenzione domiciliare: costoro, dietro autorizzazione del tribunale di sorveglianza, potranno usufruire di permessi per svolgimento di attività di formazione professionale che rimane a totale carico degli stessi interessati o di attività socialmente utili.

Al punto 8, analogamente all'istituto dell'affidamento in prova, è previsto - con l'introduzione del comma 5-*bis* - che la richiesta di detenzione domiciliare possa essere avanzata anche dal condannato che non disponga di una propria abitazione o di altro luogo di privata dimora, stabilendo l'accesso a luoghi pubblici di cura, assistenza o accoglienza ovvero di dimora sociale appositamente destinati all'esecuzione extracarceraria della pena detentiva, nella disponibilità di enti pubblici od enti convenzionati.

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

La RT sottolinea, comunque, che l'applicazione della misura in argomento è sempre rimessa alla valutazione del magistrato di sorveglianza che ne disporrà l'attuazione solo nei

limiti dell'effettiva disponibilità delle strutture nell'ambito delle risorse di bilancio degli enti sopra citati,

Precisa, al riguardo, che le disposizioni sopra esaminate sono di natura prettamente procedurale e non determinano nuovi o maggiori oneri potendo essere realizzate con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Anche in tale caso, osserva che dalla possibilità di estendere ad alcune tipologie di condannati l'applicazione della detenzione domiciliare, potranno derivare eventuali benefici anche per il bilancio dello Stato: in termini di diminuzione delle spese dovute al mantenimento in carcere, venuto meno per i detenuti ammessi alla detenzione extramuraria.

Nella medesima prospettiva di tutela del rapporto genitore-figlio di cui alle lettere a) e b) del comma 1, si colloca la modifica operata nel comma 7 con il punto 9, in quanto la detenuta-madre che non può più usufruire della misura alternativa della detenzione domiciliare generale, viene ammessa ad altra tipologia di benefici quali il regime di semilibertà, ricorrendone i presupposti, ovvero essere ammessa all'assistenza all'esterno dei figli minori o non autosufficienti.

Passando all'esame delle modifiche proposte con la lettera b), ribadisce che le norme intervengono sull'articolo 47-*quinquies* e sull'istituto della detenzione domiciliare speciale: anche in tale sede le modifiche apportate rispondono al criterio di "assicurare la tutela del rapporto tra detenute e figli minori".

In tal senso, pertanto, con le modifiche apportate con il punto 1) al comma 1 del citato articolo si è estesa la previsione di applicazione della detenzione domiciliare alle detenute che abbiano figli in situazione di grave disabilità e non possono essere ammesse al regime della detenzione domiciliare generale per carenza dei requisiti soggettivi e/o oggettivi di applicazione della citata misura.

Poi, al punto 2, si provvede alla riformulazione del comma 1-*bis* ed è, invece, al punto 3, prevista l'aggiunta all'articolo del comma 1-*ter*. Con le citate disposizioni viene ridisegnata la misura della detenzione domiciliare speciale con la possibilità per le detenute madri di prole di età inferiore a sei anni, di scontare la pena presso gli Istituti a Custodia Attenuata per Detenute Madri (ICAM), salvo che sussistano particolari esigenze di sicurezza.

La RT evidenzia che la proposta è diretta a favorire la detenzione intramuraria presso gli ICAM, Istituti a Custodia Attenuata per Detenute Madri, che sono già esistenti presso le strutture penitenziarie di Milano, Venezia, Torino, Lauro e Cagliari, in considerazione del prioritario interesse della prole ed in conformità a quanto stabilito nella recente sentenza della Corte costituzionale del 12 aprile 2017, n. 76.

La pronuncia in esame ha, infatti, sancito l'illegittimità delle disposizioni che precludevano l'accesso alla detenzione domiciliare presso i succitati ICAM delle madri condannate per uno dei delitti di cui all'art 4-*bis* del vigente O.P.

Lo schema del presente decreto, quindi, al fine di estendere a tutte le detenute madri la misura alternativa in esame, ha temperato l'esigenza di tutela del rapporto genitoriale con le esigenze di sicurezza e di capienza delle strutture interessate, abbassando il limite

di età della prole a seguito (da dieci a sei anni), ma permettendo di fatto a tutte le donne con figli al di sotto dei sei anni di espiare la pena presso i predetti Istituti a Custodia Attenuata per Detenute Madri.

Tuttavia, prosegue la RT, giova evidenziare che si tratta di una mera facoltà di cui la detenuta può usufruire qualora presti il suo consenso e non sia ravvisato, al contrario, un nocumento nell'ambito delle relazioni familiari o ai propri interessi; evidenzia, a tale proposito, che sul territorio sono presenti cinque strutture ICAM di cui tre dislocate al nord dell'Italia, una ai centro-sud ed una in Sardegna. In caso di mancata adesione la decisione è rimessa al tribunale di sorveglianza e la detenuta madre sconterà la pena presso l'istituto penitenziario femminile cui è stata assegnata ovvero potrà usufruire di altre misure alternative qualora sussistano i presupposti di accesso alle stesse.

Infine, la RT rappresenta che, secondo i dati forniti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, aggiornati al 31 dicembre 2017, le strutture penitenziarie femminili presenti sul territorio nazionale ospitavano, una popolazione totale di 51 detenute madri (tra italiane e straniere) offrendo alloggio a n. 56 bambini, mentre la disponibilità nazionale complessiva risulta pari a 73 unità.

Attualmente sono 5 gli Istituti a Custodia Attenuata per detenute Madri (ICAM) presenti nello Stato italiano e, per la precisione: Milano "San Vittore", Venezia "Giudecca", Torino "Lorusso e Cutugno", Lauro ICAM e Cagliari.

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

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

Al riguardo, per i profili di quantificazione e copertura, premesso che, come riconosciuto dalla RT, la portata delle norme in esame ricalca le nuove norme dettate in tema di affidamento dei detenuti in prova al servizio sociale di cui al precedente articolo 14, si rimanda alle considerazioni ivi già formulate sotto il profilo finanziario, e in merito alla necessità di comprovare la sostenibilità delle modifiche a valere delle risorse previste dalla legislazione vigente.

Ad ogni modo, la RT sottolinea che l'applicazione delle misure in argomento è sempre rimessa alla valutazione del magistrato di sorveglianza che ne disporrà l'attuazione solo "nei limiti dell'effettiva disponibilità delle strutture nell'ambito delle risorse di bilancio degli enti ", si evidenzia che alcune delle norme appaiono configurare diritti soggettivi perfetti che in alcun modo appaiono compatibili con limiti di capienza delle strutture di

ospitalità ovvero con posti disponibili (si pensi solo alle detenute che hanno infanti appena nati).

Ciò detto, si conviene con la RT che dalla possibilità di estendere ad alcune tipologie di condannati l'applicazione della detenzione domiciliare, deriveranno benefici anche per il bilancio dello Stato, in termini di diminuzione delle spese dovute al mantenimento negli istituti di pena.

Articolo 16 (Modifiche in tema di semilibertà)

L'articolo reca modifiche agli articoli 48, 50 e 51 dell'O.P., recanti norme in tema di semilibertà, destinate a favorire un maggiore accesso alla misura.

In particolare, alla lettera a), punti 1) e 2), si modifica l'articolo 48 sul regime di semilibertà.

In primis, al punto 1), l'integrazione al comma 1 esplicita la 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. Al punto 2), si prevede anche di elevare a rango primario, la previsione contenuta nell'art 101, comma 8, del regolamento di esecuzione, che prevede la possibilità di istituire sezioni autonome degli istituti di detenzione destinate ad ospitare i condannati ammessi alla semilibertà in edifici di civile abitazione.

Alla lettera b), punti 1)-6), si prevedono le modifiche all'articolo 50 O.P., in materia di ammissione alla semilibertà. Si espungere dal testo della norma il riferimento di cui al comma 1, ormai superato dalle più ampie possibilità di accedere alla semilibertà previste nel vigente secondo comma (punto 1).

Al punto 2), si incide inoltre mantenendo il riferimento ad un più alto *quantum* di pena per accedere al beneficio per i soli delitti rientranti nel disposto dell'art 4-*bis* comma 1 O.P.

Al punto 3) e 4), si prevede la possibilità di accedere alla misura anche per i condannati all'ergastolo, dopo che abbiano correttamente fruito di permessi premio per almeno cinque anni consecutivi, nuovo presupposto alternativo a quello dell'espiazione di almeno venti anni di pena.

Al punto 5), l'eliminazione del riferimento al primo comma, oggi abrogato, nella previsione del comma 6, che disciplina l'applicazione provvisoria della misura, consente analogamente il ricorso generalizzato alla procedura semplificata, in linea con quanto previsto per le altre misure alternative.

Al punto 6), la modifica disposta al comma 7 costituisce mero adeguamento normativo, poiché si trattava di un dato riferito al regolamento di esecuzione del 1976.

Alla lettera c), punti 1) e 2), si provvede alla modifica all'articolo 51 O.P. in tema di sospensione e revoca della semilibertà, ridefinendo i presupposti della revoca della semilibertà, ancorandoli alla violazione delle prescrizioni incompatibili con la prosecuzione della misura ed eliminando il richiamo all'inidoneità al trattamento del soggetto (punto 1).

Al punto 2), si esclude anche l'automatismo della sospensione e della revoca della misura in caso di denuncia o condanna per il delitto di evasione.

La RT ribadisce che la disposizione reca modifiche in tema di semilibertà, destinate a favorire un maggiore accesso alla misura, in funzione dell'avvertita esigenza di predisporre ogni possibile iniziativa utile al reinserimento sociale del condannato.

Sulle modifiche all'articolo 48 del vigente O.P., senza elencare tassativamente quali siano le attività che il condannato o internato possa svolgere, menziona esplicitamente il volontariato e le attività di rilevanza sociale fra quelle meritevoli di giustificare l'accesso alla misura.

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

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

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

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

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

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

Al riguardo, ritenuto il mero rilievo procedurale delle norme in esame, i cui effetti di semplificazione nell'accesso al regime di semilibertà si riflette comunque in una diminuzione della platea dei detenuti ristretti negli istituti di pena, non ci sono osservazioni.

Articolo 17

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

L'articolo reca norme di modificano le norme degli articoli 51-*bis* e 51-*ter* dell'O.P..

In particolare, la lettera a), sostituisce il comma 1 dell'articolo 51-*bis*: l'ambito di applicazione viene ridefinito facendo riferimento all'esecuzione in corso di una misura alternativa, senza elencare analiticamente tutte le misure previste dalla legge. Analogamente, la valutazione che il pubblico ministero è chiamato a compiere riguarda la persistenza delle condizioni di applicabilità della misura in corso, qualunque essa sia.

Alla lettera b), si interviene con la riformulazione dell'art 51-*ter* O.P., per alcune modifiche testuali analoghe a quelle introdotte all'articolo precedente (con ii riferimento alle misure alternative che sostituisce l'elencazione di tutte le misure previste dalla legge): Inoltre, si prevede che il magistrato di sorveglianza possa dare impulso al procedimento destinato a valutare la revoca della misura in atto, senza disporre la sospensione cautelativa.

La RT conferma che la previsione normativa contiene le modifiche agli articoli 51-*bis* e 51-*ter* dell' O.P..

Nella specie, riferisce che si tratta di modifiche di natura procedurale che pongono al centro della concessione, revisione e revoca delle misure alternative alla detenzione, la figura del magistrato di sorveglianza, snellendo gli adempimenti a carico del pubblico ministero competente per la fase esecutiva della pena.

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

Al riguardo, ritenuto il tenore meramente ordinamentale delle norme in parola, non ci sono osservazioni.

Articolo 18

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

L'articolo aggiunge l'articolo 51-*quater* all'O.P. che reca la disciplina delle pene accessorie in caso di concessione di misure alternative. Si prevede che in caso di applicazione di una misura alternativa alla detenzione, sono eseguite anche le pene accessorie, salvo che il giudice, tenuto conto delle esigenze di reinserimento sociale del condannato, ne disponga la sospensione. In caso di revoca della misura, ove disposta l'applicazione delle pene accessorie ai sensi del comma 1, l'esecuzione ne viene sospesa, ma il periodo già espriato è computato ai fini della loro durata. L'esito positivo del periodo di prova ai sensi degli articoli 47 e 47-*septies* estingue le pene accessorie, ove non già eseguite.

La RT ribadisce che la proposta di riforma introduce l'articolo 51-*quater* dell'ord. pen., che, in attuazione della lettera u) del comma 85 della legge di delega stabilisce una regola di principio nell'ottica di rimozione degli ostacoli al reinserimento sociale.

Nella specie, è previsto che in caso di applicazione di una misura alternativa alla detenzione, siano messe in esecuzione anche le pene accessorie - attualmente differite al termine di espiazione della misura alternativa - salvo che il giudice che ha concesso la misura disponga la loro sospensione, qualora la stessa sia funzionale a salvaguardare le esigenze di reinserimento sociale del condannato.

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

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,

Conclude affermando che le disposizioni sono di natura prettamente procedurale e non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 19 **(Modifiche in tema di liberazione condizionale)**

L'articolo, previa abrogazione dell'art. 176 c.p. (vedi articolo 22 dello schema di decreto), inserisce al comma 1 gli articoli 54-*bis* (*Libertà condizionale*) e 54-*ter* (*Revoca della liberazione condizionale o estinzione della pena*), ivi introducendo l'istituto della liberazione "condizionale" nell'O.P..

In particolare, ai commi 1 e 2 dell'articolo 54-*bis*, nella definizione dei presupposti, il concetto di ravvedimento previsto dalla normativa vigente viene eliminato, attribuendosi rilevanza alla valutazione dei risultati del trattamento ed alla loro idoneità a delineare il raggiungimento dell'obiettivo della risocializzazione. Si valorizza inoltre in modo specifico la costante disponibilità del condannato a svolgere attività in favore della collettività e l'avvio di percorsi di giustizia riparativa. Al comma 3 stabilisce che la libertà condizionale sia subordinata all'adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato, a meno che il condannato dimostri di essere nell'impossibilità di adempierle. Al comma 4, le soglie di accesso sono accorpate in un unico comma e rimodulate prevedendo, per i condannati all'ergastolo, in alternativa all'espiazione di almeno 26 anni di pena, la positiva sperimentazione per almeno cinque anni consecutivi del regime della semilibertà. I commi 5 e 6 prevedono che gli UEPE formulino un programma di sostegno e di assistenza idoneo al reinserimento sociale e che la libertà condizionale abbia durata pari alla pena ancora da eseguire.

Con l'articolo 54-*ter*, anche per i condannati ammessi alla liberazione condizionale si pone il problema delle pene accessorie che, in forza della disciplina di parte generale, vanno eseguite dopo la cessazione del periodo trascorso in tale stato. Nei confronti del condannato ammesso alla liberazione condizionale sono eseguite le pene accessorie, salvo che il giudice, tenuto conto delle esigenze di reinserimento sociale del soggetto, disponga la loro sospensione. Al contempo si modifica anche la revoca della liberazione condizionale: non si pone alcun problema nel caso in cui il giudice avesse sospeso l'esecuzione delle pene accessorie, che continuano, a maggior ragione, a non essere eseguite; qualora, invece, fosse stata disposta l'applicazione delle pene accessorie, se ne sospende l'esecuzione, ma il periodo di esecuzione delle stesse è computato ai fini della loro durata.

Il comma 2 provvede conseguentemente alla sostituzione dell'articolo 682 del codice di procedura penale.

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

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

Si valorizza, inoltre, in modo specifico, la costante disponibilità del condannato a svolgere attività in favore della collettività e l'avvio di percorsi di giustizia riparativi. Le soglie di accesso alla misura sono stabilite dal comma 4 e modulate prevedendo, per i condannati all'ergastolo, in alternativa all'espiazione di almeno 26 anni di pena, la positiva sperimentazione per almeno cinque anni consecutivi del regime della semilibertà.

Anche il regime del trattamento riservato ai condannati ammessi alla liberazione condizionale è completamente rimodulato, eliminando il rinvio alla concessione del beneficio della libertà vigilata; si riproduce l'adozione di prescrizioni mutuate dalla nuova disciplina dell'affidamento in prova, accompagnate da un programma di sostegno elaborato dagli uffici di esecuzione penale esterna. Gli effetti della positiva esecuzione della misura sono equiparati a quelli dell'esito favorevole dell'affidamento in prova, con estinzione della pena principale, delle pene accessorie e degli altri effetti penali derivanti dalla condanna; mentre, anche nei confronti del condannato ammesso alla liberazione condizionale si pone il problema temporale relativo all'esecuzione delle citate pene accessorie che, anziché differite, sono eseguite contemporaneamente alla misura alternativa, salvo che il giudice, tenuto conto delle esigenze di reinserimento sociale del soggetto, disponga la loro sospensione; tuttavia, il periodo già espiato è computato ai fini della loro durata. Anche per la concessione della liberazione vige il divieto di accesso alla misura previsto per coloro che hanno commesso i reati menzionati all'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

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

Al riguardo, in linea di massima, nel presupposto che le attività accertative e di valutazione dei presupposti previsti dalle norme indispensabili alla finalizzazione con esito positivo del procedimento volto alla concessione della libertà condizionale al condannato possano essere svolte dagli organi dell'Amministrazione giudiziaria, a valere delle sole risorse umane e strumentali che sono già previste dalla legislazione vigente - circostanza, quest'ultima, che andrebbe opportunamente confermata - nulla da osservare.

Ad ogni modo, un supplemento di chiarificazioni andrebbe comunque richiesto in merito agli ipotizzabili effetti riconducibili al terzo periodo del comma 3, dell'articolo 54-*bis*, laddove è stabilito che il magistrato è tenuto a disporre, ogni qualvolta si trovi a riconoscere la libertà condizionale, che gli UEPE formulino uno specifico programma di sostegno e assistenza volto al reinserimento nella società del condannato.

Articolo 20

(Modifiche in tema di accesso alle misure alternative)

La norma prevede, alle lettere a) e b), la sostituzione dell'articolo 57 dell'O.P. (*Legittimazione alla richiesta di misure*) nonché l'inserimento degli articoli aggiuntivi 57-*bis* (*Criterio del minimo pregiudizio*) e 57-*ter* (*Straniero privo di permesso di soggiorno*)

In particolare, alla lettera a), il comma 1 del nuovo testo dell'articolo 57 prevede che le misure alternative possono essere richieste dal condannato, dall'internato, dai loro prossimi congiunti, dal difensore, ovvero proposte dal gruppo di osservazione e trattamento.

Alla lettera b), l'articolo 57-bis afferma che la finalità del reinserimento sociale deve essere perseguita con il minor sacrificio della libertà personale.

L'articolo 57-ter stabilisce che quando è disposta una misura alternativa che prevede lo svolgimento di attività lavorativa, lo straniero privo di permesso di soggiorno ha titolo per stipulare contratti di lavoro per la durata della misura

La RT ribadisce che la disposizione prevede la sostituzione dell'articolo 57 dell'ord. pen. e l'introduzione dopo questo di altri due articoli, il 57-bis e il 57-ter. Si tratta di norme che agevolano la concessione dei benefici a favore dei condannati e internati, in quanto la richiesta potrà essere presentata oltre che dall'interessato anche dai prossimi congiunti, dal difensore ovvero dal gruppo di osservazione e trattamento, *équipe* che, pertanto, in linea con le finalità della riforma, assume una significativa rilevanza.

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

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

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

Al riguardo, per i profili di quantificazione e copertura, pur riconoscendo che alla semplificazione nel riconoscimento delle misure alternative alla detenzione, sono in via immediata senz'altro associabili effetti di risparmio della spesa correlati ai riflessi associabili alla diminuzione della platea dei detenuti reclusi negli istituti di pena, va nuovamente ribadito che le anzidette misure "alterative" appaiono riflettersi al tempo stesso in fabbisogni aggiuntivi per gli uffici UEPE, di cui andrebbero attentamente valutati gli effetti di spesa perlomeno nel medio lungo periodo.

Ciò detto, considerato che le norme in esame prevedono il riconoscimento di diritti soggettivi perfetti in termini di possibilità di accesso a misure e percorsi che sono specificamente previsti per il reinserimento dei condannati nel percorso di riabilitazione e reinserimento nella società.

Articolo 21

(Modifiche in tema di comunicazioni e attività di controllo)

L'articolo introduce modifiche all'articolo 58 O.P. che investono le modalità di controllo sul rispetto da parte del condannato delle prescrizioni impartite a titolo di misura alternativa.

In particolare, la norma mira a regolare più compiutamente il controllo coinvolgendo la Polizia penitenziaria nelle verifiche sull'esecuzione penale esterna e definendo caratteristiche e limiti dei controlli affidati alle forze di polizia.

In tal senso, si prevede che la polizia penitenziaria, quando agisce in questo specifico ambito, debba seguire le indicazioni impartite dal direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna, che potrà richiedere il suo intervento per conferire maggiore effettività alla vigilanza sul rispetto delle prescrizioni. Al contempo, è sottolineata l'esigenza di un coordinamento con l'autorità di pubblica sicurezza, che continua ad essere investita dei compiti di controllo sul territorio. Si aggiungono, infine, specificazioni volte a limitare gli accertamenti espletabili dalle diverse forze di polizia.

La proposta pertanto reca la precisazione circa le modalità e i contenuti dei controlli esperibili dalla Polizia penitenziaria in fase di misure alternative, che devono essere caratterizzati dalla dovuta discrezione ed espletarsi in modo da non interferire con le attività risocializzative e in particolare con lo svolgimento del lavoro da parte del condannato.

Il coinvolgimento della polizia penitenziaria in tali attività è stato espressamente contemplato nella legge delega, secondo indicazioni elaborate nel corso degli Stati generali dell'esecuzione penale, al di là dunque delle perplessità manifestate del Garante relative piuttosto ai profili organizzativi e di organico della polizia penitenziaria.

La RT riferisce che la norma, che interviene integrando l'articolo 58 dell'ord. pen., si occupa di assicurare il rispetto da parte del condannato delle prescrizioni impartite a titolo di misura alternativa, attraverso la previsione di forme e modalità di controllo.

In quest'ottica, quindi, anche per sgravare i servizi sociali da compiti che non rientrano nei loro adempimenti istituzionali nonché per coadiuvare le forze di polizia di pubblica sicurezza, la riforma ha previsto l'intervento della polizia penitenziaria definendo caratteristiche e limiti dei controlli affidati al settore di vigilanza, in modo che sia garantita la minore interferenza possibile rispetto allo svolgimento delle attività lavorative.

Un più efficace sistema di sorveglianza, in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) 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.

Precisa poi che a tale attività di vigilanza esterna si potrà provvedere con le risorse già previste in bilancio a legislazione vigente, alla U.d.V, 1.1 amministrazione penitenziaria, all'azione: "*Servizi tecnici e logistici connessi alla custodia delle persone detenute*", sul capitolo 7321, pg. 1 "*Spese per l'acquisto dei mezzi di trasporto, per la rielaborazione tecnica di quelli esistenti, per la manutenzione etc.*", che reca uno stanziamento di euro 21.757.834 per l'anno 2018, di euro 23.322.834 per l'anno 2019 e di euro 17.292.834 per l'anno 2020, risorse oggetto di recente integrazione attraverso la ripartizione del Fondo per il potenziamento delle dotazioni strumentali delle Forze di polizia, di cui all'articolo 1, comma 623, della legge n. 232 del 2016, con

specifico riferimento agli oneri necessari per il rinnovamento del parco autoveicoli, comprese le radiomobili, dell'amministrazione penitenziaria per complessivi euro 14.520.000 nel periodo dal al 2030; sul capitolo 1674, pg. 5 "*Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale etc.* ", che reca uno stanziamento di euro 8.761.011 per ciascuno degli anni dal al 2020 e pg. 15 "*Manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto terrestri e navali; trasporto di persone etc.*" che reca uno stanziamento di euro 4.668.519 per ciascuno degli anni dal 2018 al 2020.

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

Al riguardo, occorre evidenziare che il Corpo di Polizia penitenziaria risentirà di un sensibile incremento dei fabbisogni rispetto alle funzioni attualmente svolte che sono qui estese alla vigilanza e controllo delle misure alternative alla detenzione.

La RT fornisce il quadro di sintesi delle dotazioni finanziarie già previste dalla legislazione vigente per fronteggiare i fabbisogni di funzionamento e di personale per il Corpo della Polizia penitenziaria, e che dovrebbero assicurare la congrua copertura delle funzioni, aggiuntive a quelle già previste dalla normativa vigente, assegnate dalla norma in esame.

Sul punto, si segnala che la RT non dovrebbe limitarsi alla mera indicazione delle risorse, ma dovrebbe partire da una stima dei fabbisogni previsti per tali nuove funzioni riconducibili d'ora innanzi al Corpo di Polizia penitenziaria, fornendosi conseguentemente indicazioni in merito alle maggiori spese di funzionamento e di personale da sostenersi, sulla base di una verosimile stima degli accessi e verifiche che potranno essere richiesti, in ragione annua, dall'autorità giudiziaria, in relazione ai compiti affidati con la norma in esame.

Si rinvia alle considerazioni di natura contabile che sono formulate all'articolo 26.

Articolo 22

(Abrogazioni, disposizioni transitorie e di coordinamento)

L'articolo reca al comma 1, lettere a), le abrogazioni degli articoli 176 e 177 del codice penale in ragione dell'opzione di inserire la disciplina della liberazione condizionale nel corpo della legge di ordinamento penitenziario e del numero 2) dell'articolo 230 del codice penale, che si rende necessaria a ragione della nuova disciplina della liberazione condizionale di cui all'art. 54-*ter* ord. pen., in cui non contempla più il rinvio alla libertà "vigilata".

Alla lettera b) del medesimo comma 1, si provvede poi ad abrogare la norma che prevede la misura dell'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive brevi. Una volta completata la rivisitazione delle misure alternative previste dalla legge penitenziaria, nel cui ambito, per ragioni di coerenza sistematica, è stata ricondotta anche la liberazione condizionale.

Al comma 2 è abrogato l'art. 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199, che prevede l'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi.

Ai commi 3 e 4, è dettata infine nel corpo dell'articolo una disposizione di coordinamento perché col transito della disciplina della liberazione condizionale dal codice penale all'ordinamento penitenziario, si rende necessario rendere coerenti i relativi riferimenti normativi.

Con il comma 5, in ragione delle opportune esigenze di adeguamento dell'amministrazione, dispone che il limite di pena di sei mesi per procedere all'affidamento in prova ai servizi sociali senza esperimento del periodo di osservazione, previsto dal comma 3 dell'art. 47 novellato, è di un anno, nel primo anno di vigenza del decreto.

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

Conferma che in conformità alle nuove disposizioni del presente provvedimento, decorso un anno dall'entrata in vigore della normativa, è abrogato l'articolo 1 della stessa legge n. 199 del 2010, sopra citata e alle pene detentive non superiori a diciotto mesi contemplate dalla disposizione abrogata, si applica la previsione di cui all'articolo 15, comma 1 lettera a, n. 8) del presente decreto.

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

Conclude riferendo che le norme, di natura esclusivamente ordinamentali, sono dirette a coordinare la vigente e la nuova normativa in materia di ordinamento penitenziario e non presentano aspetti di carattere finanziario.

Al riguardo, la previsione dell'introduzione graduale dell'omissione del periodo di osservazione ai fini dell'affidamento in prova ai servizi sociali, è giustificata dalla RT con la finalità di consentire la riorganizzazione degli uffici dell'esecuzione penale esterna. A tale proposito, andrebbero forniti maggiori dettagli sulla riorganizzazione che si rende necessaria e sulla sostenibilità della misura transitoria prevista dall'articolo in esame.

Come ricordato dalla RT all'articolo 14, il comma 493 della legge di bilancio ha previsto l'autorizzazione all'assunzione di ulteriori 236 unità da destinare agli UEPE nel biennio 2018-2019. Andrebbe quindi valutata la coincidenza temporale tra l'entrata in vigore del nuovo comma 3, articolo 47 O.P. e l'ingresso delle nuove unità.

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

Articolo 23

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

La lettera a) modifica il comma 2 dell'articolo 16 (*Regolamento d'istituto*) dell'O.P., estendendo ai rappresentanti del volontariato la partecipazione alla commissione che disciplina le modalità del trattamento da seguire in ciascun istituto.

Alla lettera b), si modifica l'articolo 17 (*Partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa*) dell'O.P., ivi prevedendosi che i volontari siano ammessi a frequentare gli istituti penitenziari e a collaborare, a titolo gratuito, con gli uffici di esecuzione penale esterna, con l'autorizzazione del direttore di istituto o dell'ufficio di esecuzione penale esterna competente, secondo le direttive del magistrato di sorveglianza e sotto il controllo del direttore dell'istituto o dell'ufficio di esecuzione penale esterna.

Con la lettera c), al punto 1, si provvede ad una nuova formulazione dell'art. 72 ord. pen., che punta a integrare i compiti affidati agli uffici di esecuzione penale esterna aggiungendo un riferimento all'attività di osservazione del comportamento da espletare in libertà in vista dell'applicazione di misure alternative.

Al punto 2), l'aggiunta del comma 2-bis prevede che gli UEPE si adoperino per favorire il reperimento di un domicilio o di altra soluzione abitativa, tale da consentire la modifica della semilibertà e la sostituzione dell'affidamento in prova o della detenzione domiciliare.

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

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

Allo stesso tempo gli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE), nell'ambito dell'attività istituzionale già ordinariamente prevista, possono adoperarsi per favorire il reperimento di un domicilio e di altra soluzione abitativa al fine di sostituire con l'affidamento in prova o la detenzione domiciliare la misura della semilibertà. Le norme sono volte alla semplificazione delle procedure di accesso, per consentire la deflazione del carico dei procedimenti di natura monocratica presso gli uffici di sorveglianza dove le autorizzazioni concesse per le citate finalità rieducative e di volontariato spesso comportano un numero rilevante di adempimenti per il personale di cancelleria.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 24
(Modifiche alla legge 15 dicembre 1990, n. 395)

L'articolo reca modifiche all'articolo 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395 (ordinamento del corpo di polizia penitenziaria). La norma, punta ad estendere i compiti della polizia penitenziaria in modo da ricomprendervi anche le attività di vigilanza sul rispetto delle prescrizioni da parte dei condannati in esecuzione penale esterna.

La RT riferisce che la disposizione integra l'articolo 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395 inerente all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria, aggiungendo alla citata norma il comma 2.

Precisa che la disposizione, in linea con quanto già detto all'articolo 22 in tema di attività di controllo, è diretta ad estendere i compiti della polizia penitenziaria in modo da ricomprendervi anche la vigilanza sul rispetto delle prescrizioni date dalla magistratura di sorveglianza da parte dei condannati che stiano espiando una misura alternativa in esecuzione penale esterna.

Conclude riferendo che secondo quanto già indicato all'articolo 21 del presente decreto, si potrà far fronte alle ulteriori attività di controllo affidate alla polizia penitenziaria mediante le assunzioni straordinarie autorizzate dall'articolo 1, comma 287, della legge 27 dicembre 2017 n. 205, per gli anni 2018-2022, per un totale di n. 861 unità di personale nel corpo di polizia penitenziaria e che l'intervento normativo è diretto a coordinare la materia delle misure alternative alla detenzione, rendendola più omogenea e organica.

La norma, pertanto, non implica alcun profilo di natura finanziaria.

Al riguardo, si rinvia alle considerazioni formulate in relazione all'articolo 22.

CAPO VI
DISPOSIZIONI IN TEMA DI VITA PENITENZIARIA

Articolo 25
(Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di trattamento penitenziario)

L'articolo reca ulteriori modifiche a disposizioni contenute nella legge sull'ordinamento penitenziario.

In particolare, alla **lettera a)**, l'articolo 1 è integralmente sostituito da un nuovo testo (*Trattamento e rieducazione*) che riformula gli obiettivi del trattamento penitenziario, aggiungendo il divieto di discriminazioni per sesso, identità di genere e orientamento sessuale. Inoltre, si precisa che la sorveglianza avviene nel rispetto dei principi indicati dal 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.

Con la **lettera b)** del dispositivo, all'articolo 9 della legge sull'O.P. il primo comma è sostituito prevedendosi che l'alimentazione debba tenere conto, ove possibile, delle diverse abitudini e culture alimentari e che ai detenuti che ne facciano richiesta l'Amministrazione penitenziaria dovrà garantire un'alimentazione rispettosa del loro credo religioso.

Con la **lettera c)** si modifica l'articolo 10 estendendo dalle attuali due ore al giorno a quattro ore il periodo in cui è consentito di permanere all'aria aperta. Solo per motivi eccezionali e comunque per tempi brevi e definiti, la permanenza all'aperto può essere ridotta a due ore al giorno con provvedimento del direttore dell'istituto. Il provvedimento è comunicato al provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria e al magistrato di sorveglianza. E' stabilito altresì che gli spazi destinati alla permanenza all'aperto devono offrire possibilità di protezione dagli agenti atmosferici.

Con la **lettera d)**, all'articolo 13 il primo, secondo, terzo e quarto comma sono sostituiti con l'aggiunta della finalità di incoraggiamento delle attitudini e valorizzazione delle competenze, la previsione di un programma di reinserimento, la precisazione che il programma rieducativo è compilato per la prima volta entro sei mesi dall'inizio dell'esecuzione.

Con la **lettera e)** si modifica l'articolo 14 (Assegnazione, raggruppamento e categorie dei detenuti e degli internati). Al primo comma della norma vigente è premesso un nuovo comma in cui si prevede che i detenuti e gli internati hanno diritto di essere assegnati a un istituto quanto più vicino possibile alla stabile dimora della famiglia o, se individuabile, al proprio centro di riferimento sociale, salvi specifici motivi contrari.

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

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

Con la **lettera f)**, all'articolo 15 dell'O.P. sono aggiunti quali elementi del trattamento la formazione professionale e alla partecipazione a progetti di pubblica utilità.

La RT conferma che le disposizioni rispondono, come quelle che l'hanno preceduta alla imprescindibile esigenza di riformare il vigente ordinamento penitenziario, al fine di rendere l'insieme delle norme che lo compongono adeguato agli orientamenti ormai consolidati in materia espressi dalla giurisprudenza costituzionale, di legittimità, e della Corte Europea, e maggiormente rispondente ai cambiamenti sociali intervenuti.

Infatti, la direttiva tracciata dalla legge delega della nevralgicità del trattamento inteso come rieducazione, trova *in primis* compiuta spiegazione nella riformulazione dell'articolo 1 dell'ordinamento penitenziario, secondo il quale il detenuto è e deve restare prima di tutto una persona e come tale titolare di tutti quei diritti il cui esercizio non sia strettamente incompatibile con la restrizione della libertà personale.

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

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

Con riferimento al divieto di discriminazione, la proposta contiene alcune novità; anzitutto, si pone attenzione al rischio rappresentato dal "sesso" quale possibile fattore di discriminazione con riferimento, ad esempio, al trattamento talvolta disparitario riservato alle donne in carcere.

In tal senso, viene, altresì, posta attenzione alla salvaguardia dalle possibili discriminazioni dovute all'identità di genere per quei soggetti (ad es. le persone transessuali o *transgender*) che, oltre a dover essere collocati in istituti o sezioni compatibili con il proprio sesso di identificazione, dovrebbero poter proseguire la transizione di sesso durante la detenzione, senza interruzioni di cura.

La RT osserva che dall'inserimento di tali soggetti in istituti o sezioni in base alla dichiarazione "dell'orientamento sessuale" non deve scaturire il rischio di sottrazione dei detenuti al trattamento ordinariamente praticato nei confronti della restante popolazione carceraria.

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

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

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

In proposito, sottolinea che assume un particolare rilievo anche il passaggio riguardante la sorveglianza cd "dinamica", elemento introdotto nell'ordinamento italiano proprio dalla legge delega.

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

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

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

complessivamente intesi, l'osservazione del comportamento e della personalità di ciascun detenuto.

Con riferimento alla lettera b), la RT evidenzia che l'intervento modificativo dell'articolo 9 O.P. in tema di alimentazione dei detenuti, è volto ad inserire tra i requisiti del vitto anche le "diverse abitudini e culture alimentari" delle quali occorre tener conto, ove possibile, e a stabilire il principio di "un'alimentazione rispettosa" delle particolari convinzioni religiose, elemento quest'ultimo fondamentale di rispetto della dignità personale e al contempo anche significativo in termini di prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione.

Precisa che agli eventuali oneri che potranno derivare dall'applicazione delle predette disposizioni in materia di alimentazione dei detenuti, si potrà far fronte mediante l'utilizzo delle risorse previste in bilancio a legislazione vigente sul capitolo 1766 Pg. 1, iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia alla Missione 6 UdV. 1.1 - Amministrazione Penitenziaria -Azione: *Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie*, che reca uno stanziamento di euro 100.000.000 per ciascuno degli anni del triennio 2018-2020, all'uopo opportunamente integrato, rispetto allo stanziamento 2017, di euro 14.177.500 all'anno.

La RT si sofferma sul novellato articolo 10, dedicato al diritto alla permanenza all'aperto, ivi stabilendosi che le ore destinate alle attività all'aperto non possano essere inferiori a quattro (in precedenza due) in ragione giornaliera, fatta salva la possibilità di riduzione da parte del direttore dell'istituto per motivi eccezionali "e comunque per tempi brevi e definiti".

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

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

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

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

Ai relativi oneri, potrà provvedersi mediante l'utilizzo del Fondo *ad hoc* previsto dall'articolo 1, comma 475, della legge di bilancio 2018, che reca una dotazione di una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2018, di 20 milioni di euro per l'anno 2019 e di 30 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020, da destinare, con decreti del

Ministro dell'economia e delle finanze, all'attuazione delle disposizioni di cui alla legge delega 23 giugno 2017, n. 103.

Sulla lettera d), la RT evidenzia che di rilievo è la serie di interventi operati dalla norma relativa alle modifiche all'articolo 13 O.P., volte alla "individualizzazione del trattamento" in attuazione delle due direttrici della dignità e responsabilizzazione e della giustizia riparativa, rispettivamente previste alla lettera r) e alla lettera f) della legge delega n. 103/2017.

In particolare, sul primo comma del citato articolo 13, la novella inserisce tra gli elementi costitutivi del cd. "trattamento individualizzato", l'incentivazione delle attitudini del detenuto e la valorizzazione delle competenze individuali idonee a sostenerlo nell'inserimento sociale.

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

Viene inserito - come espressione della maturata sensibilità anche in materia di tutela dei diritti delle vittime e di giustizia riparativa - un nuovo comma all'articolo 13 in esame, contenente il riferimento esplicito alla "riflessione sulle condotte antiggiuridiche poste in essere, sulle motivazioni e sulle conseguenze negative delle stesse per l'interessato e per la vittima del reato nonché sulle possibili azioni di riparazione", nonché, l'esplicita previsione del termine di sei mesi per la prima formulazione del programma di trattamento, alio scopo di rendere effettiva e, soprattutto, tempestiva, la predetta osservazione scientifica.

La RT conclude ribadendo che 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.

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

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

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

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

In proposito, la RT rappresenta che attualmente gli istituti penitenziari maggiori già dispongono, ai sensi della legislazione vigente, di adeguate strutture ove sono organizzati asili nido.

La relativa spesa potrà essere sostenuta mediante l'utilizzo delle risorse ordinarie previste in bilancio sul capitolo 1761 pg 10, iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia alla U.d.V. 1.1 -Amministrazione Penitenziaria - Azione; *Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie*, che reca uno stanziamento di euro 441.173 euro per ciascuno degli anni del triennio 2018-2020.

L'inserimento di uno specifico comma aggiunto completa l'intervento riformatore dell'articolo 14. La disposizione introduce specifiche forme di tutela nei confronti di quegli individui che, a causa delle proprie 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 dovrà 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.

Sulla lettera f), la RT conferma che la modifica del testo dell'attuale articolo 15 O.P. pone l'accento sull'importanza della formazione professionale, riconoscendo un ruolo primario a tale attività ai fini del reinserimento dei detenuti nella società agevolato dal possesso di nuove e sempre più specializzate competenze.

Anche la partecipazione a progetti di pubblica utilità viene valorizzata ed inserita, come la formazione, tra gli elementi costitutivi del trattamento penitenziario, anche in considerazione del fatto che le attività ricomprese in tale ambito rivestono carattere volontario e gratuito e, in quanto tali, assumono particolare valenza nella valutazione degli esiti del trattamento stesso.

Precisa poi che all'implementazione delle attività di formazione dei detenuti si potrà provvedere con le risorse già previste in bilancio a legislazione vigente, alla U.d.V. 1.1 amministrazione penitenziaria, all'azione; *Accoglienza, trattamento penitenziario e*

politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie, che reca in particolare, sul corrispondente capitolo 1761 P.g. 4 "*Spese per l'organizzazione e lo svolgimento negli istituti penitenziari delle attività di istruzione e scolastiche* " uno stanziamento di euro 6.704.563 per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, con un incremento di 4 milioni di euro rispetto all'assegnazione di bilancio del 2017.

Al riguardo, in relazione alla lettera b), posto che la norma in esame determina una sensibile innovazione in ordine al riconoscimento ai detenuti del diritto alla fruizione del vitto nelle case di reclusione qualitativamente conforme anche al proprio credo religioso, sarebbe utile una stima annua del maggior fabbisogno di spesa correlato alla fruizione della alimentazione differenziata.

Sul punto, venendo anche ai profili di copertura, pur considerando che la RT pone specifico riferimento ad una integrazione intervenuta *ad hoc* della dotazione annua del capitolo/piano gestionale, che sarebbe stata predisposta con riferimento alla dotazione del bilancio 2018/2020, va sottolineato che l'adeguatezza del nuovo stanziamento complessivo, al netto della citata integrazione, andrebbe dimostrata in presenza di una stima certificata dei fabbisogni complessivi previsti a tale specifico fine.

Ad ogni modo, si conferma che nel bilancio 2017 la dotazione del capitolo relativo al vitto allora "indistinto" dei detenuti (cap. 1761, pg. n. 1) iscritto nello stato di previsione del ministero della giustizia, era di circa 92 milioni di euro annui, mentre la nuova imputazione richiamata dalla RT (cap.1766/pg. n.1), relativamente al bilancio 2018/2020 da poco approvato, reca una previsione di spesa di circa 100 milioni di euro annui.

In relazione alla lettera c), premesso che la norma riconosce un diritto soggettivo perfetto ai detenuti ospitati negli istituti di pena, a trascorrere almeno 4 ore al giorno in ambienti all'aperto presso i medesimi, sarebbero utili informazioni in merito al grado di effettiva congruità delle risorse disponibili.

Inoltre, con riferimento alla protezione da agenti atmosferici, va evidenziato che pur fornendo la RT i dati sommari relativi al numero delle infrastrutture coinvolte (n. 70) e al costo medio unitario per ciascun intervento previsto, sembrerebbe comunque necessaria un'integrazione recante l'indicazione del costo medio unitario.

Inoltre, andrebbero richiesti elementi di chiarificazione in ordine alle dotazioni di "arredo" di cui tali superfici coperte andranno dotate, e in merito alla copertura finanziaria dei relativi fabbisogni di spesa.

In merito alla lettera d), andrebbero fornite rassicurazioni sulla compatibilità del termine di sei mesi per la stesura del primo programma di trattamento con le dotazioni organiche di personale specializzato nell'ambito dell'Amministrazione penitenziaria.

Con riferimento alle modifiche previste dalla lettera e), andrebbero *in primis* richiesti elementi di chiarificazione in merito alla sostenibilità del riconosciuto diritto al detenuto di essere assegnato presso istituto di pena più prossimo alla propria residenza o al centro dei propri affetti, salvo specifiche ragioni contrarie, dal momento che ciò potrebbe riflettersi in modifiche nei fabbisogni di strutture carcerarie. Analoghe riflessioni circa la

compatibilità carceraria vanno formulate anche con l'assegnazione a sezioni speciali delle persone aventi una propria identità di genere.

Quanto poi alla nuova previsione di asili nido, posto che la stessa RT certifica che al momento solo i "maggiori" istituti di pena sono dotati di asili nido, andrebbero richiesti elementi di conferma circa l'effettiva adeguatezza degli stanziamenti previsti dalla legislazione vigente (Cap. 1761, Pg n. 10) rispetto ai fabbisogni di spesa prevedibili per l'allestimento di asili nido presso tutti gli istituti penitenziari.

In tal senso, posto che andrebbe certificato innanzitutto il numero degli istituti che andranno dotati di tali strutture, occorre evidenziare, sul piano metodologico, che il bilancio dello Stato relativo al triennio 2017/2019, relativamente alle annualità 2018 e 2019, recava una previsione di spesa di competenza annua identica a quella prevista in ragione annua per il triennio 2018/2020: conseguendone che si farebbe fronte con le medesime risorse già scontate a l.v., ai "maggiori" fabbisogni di spesa dettati dalla norma richiamata.

Con riferimento all'inserimento della formazione professionale e dei progetti di pubblica utilità tra gli elementi del trattamento (lettera f), pur considerando che gli stanziamenti già previsti in bilancio ai sensi della legislazione vigente (cap.1761, P.g. n. 4) risultano adeguati di ulteriori 4 milioni di euro annui al fine di fronteggiare i nuovi fabbisogni riconducibili alla norma, sarebbero utili elementi di quantificazione idonei a confermare la congruità delle maggiori risorse rispetto ai maggiori fabbisogni di spesa previsti in relazione alle norme in esame.

Alla **lettera g**) si interviene sull'articolo 18 (*Colloqui, corrispondenza e informazione*) dell'O.P. precisando che I detenuti e gli internati hanno diritto di conferire con il difensore sin dall'inizio dell'esecuzione della misura o della pena. I locali destinati ai colloqui con i familiari devono favorire una dimensione riservata del colloquio ed essere collocati preferibilmente in prossimità dell'ingresso dell'istituto. Particolare cura è dedicata ai colloqui con t minori di anni quattordici.

Si consentono inoltre comunicazioni con l'esterno anche mediante programmi informatici di conversazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea attraverso la rete *internet*. La disposizione non si applica ai detenuti e internati per i reati indicati nell'articolo 4-*bis*.

Si precisa che ogni detenuto ha diritto a una libera informazione e di esprimere le proprie opinioni, anche usando gli strumenti di comunicazione previsti dal regolamento, L'informazione è garantita attraverso ogni moderno strumento tecnologico e per mezzo dell'accesso a quotidiani e siti informativi con le cautele previste dal regolamento.

La RT evidenzia anzitutto come di particolare rilievo gli interventi modificativi disposti sull'articolo 18 O.P., riservato ai colloqui, alla corrispondenza ed all'informazione.

In particolare, ivi 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*).

In proposito, la RT rappresenta che attualmente gli istituti penitenziari già dispongono di idonei locali per i colloqui con i difensori, i familiari o con terze persone, che potranno essere dotati di connessione *internet* dedicata attraverso il collegamento con la Rete Unitaria Giustizia e che possano consentire le comunicazione a distanza con i congiunti, attraverso programmi di conversazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea da installare su *Personal computer* debitamente condizionati.

Si prevede l'acquisizione di n. 600 nuovi *personal computer* al costo unitario di euro 800 per una spesa complessiva di circa euro 480.000.

Ai relativi oneri si potrà provvedere mediante l'utilizzo delle risorse già previste in bilancio a legislazione vigente sul capitolo 7203, Iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia, alla Missione 6 - U.d.V. 1.2 - Azione: *Sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica e telematica per l'erogazione dei servizi di giustizia*, che reca uno stanziamento di euro 150.648.555 per l'anno 2018, di euro 207.119.084 per l'anno 2019 e di euro 258.756.118 per l'anno 2020, che recepisce le risorse derivanti dalla ripartizione del Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, con particolare riferimento all'informatizzazione della giustizia, ivi comprese le esigenze di potenziamento degli strumenti di *e-government* per la videoconferenza, previsto all'articolo 1, comma 140 della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017).

Altrettanto significativi risultano gli interventi realizzati con l'inserimento di due ulteriori commi. Attraverso tali disposizioni - basate sul presupposto che lo stato di detenzione non comporta l'indiscriminata compressione dei diritti e delle libertà della persona e che una corretta 'informazione' è la premessa stessa di un'utile "istruzione" - si prevede che ogni detenuto abbia diritto di essere correttamente informato, anche usando nuovi strumenti di comunicazione previsti dal regolamento.

Per quanto riguarda i colloqui telefonici e gli altri tipi di comunicazione degli imputati, si è provveduto, altresì, alla ripartizione delle competenze in tema di autorizzazioni alle predette conversazioni: prima della sentenza di primo grado, l'autorizzazione è demandata all'autorità giudiziaria che procede, mentre dopo la

sentenza di primo grado, l'autorizzazione ai colloqui visivi, telefonici o con altre modalità tecnologiche, è di competenza del direttore dell'istituto.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, occorre innanzitutto soffermarsi sul riconoscimento ai detenuti di accedere a colloqui con i familiari che favoriscano una dimensione "riservata", dal momento che andrebbero *in primis* confermate le assicurazioni fornite dalla RT in merito alla circostanza che tutti gli istituti già ad oggi disporrebbero di idonei locali utilizzabili per dette finalità.

Inoltre, venendo anche all'indispensabile potenziamento della dotazione informatica *hardware* e *software* da parte dell'Amministrazione penitenziaria al fine di assicurare la fruibilità di colloqui ai detenuti con modalità digitale/informatica attraverso la connessione alla rete *internet* presso ciascun istituto di pena, posto che la RT fornisce il dato relativo al numero delle postazioni da acquistare ed il relativo prezzo unitario di stima, andrebbero forniti elementi circa l'idoneità di tali nuove dotazioni a soddisfare i nuovi fabbisogni di comunicazione.

Inoltre, sembrerebbero necessari chiarimenti in merito al riconosciuto diritto ai detenuti di accedere alla libera informazione tramite lo strumento telematico per la consultazione della stampa, che dovrà chiaramente avvenire senza maggiori oneri per l'Amministrazione.

Per i profili di stretta copertura, in considerazione dell'avvenuto sostanzioso adeguamento⁵ degli stanziamenti previsti a valere del capitolo 7203 dello stato di previsione del Ministero della giustizia, a ragione dell'assegnazione a tale finalità di parte delle risorse di cui al comma 140 della legge di bilancio 2017, non ci sono osservazioni.

Con la **lettera h)** si modifica l'articolo 19 (*Istruzione*) O.P. precisando che tramite la programmazione di iniziative specifiche, è assicurata parità di accesso delle donne detenute e internate alla formazione culturale e professionale. Speciale attenzione è dedicata all'integrazione dei detenuti stranieri anche attraverso l'insegnamento della lingua italiana e la conoscenza dei principi costituzionali.

Inoltre si prevede l'agevolazione alla frequenza e non solo al compimento degli studi universitari. Tale disposizione è poi estesa agli studi tecnici superiori.

Si prevede di favorire l'ammissione di detenuti e internati ai tirocini di cui alla legge 28 giugno 2012, n. 92.

La RT riferisce che in attuazione dei criteri di cui alle lettere t) ed o) della legge delega, sono state apportate una serie di consistenti modifiche all'articolo 19, norma dedicata alla materia relativa all'istruzione dei detenuti.

Sottolinea in proposito che ivi si prevede l'inserimento di due distinti commi che dispongono, rispettivamente, circa la parità di accesso alla formazione culturale e

⁵ Il capitolo 7203 del bilancio di previsione iniziale 2017/2019 recava uno stanziamento iniziale di circa 14 milioni di euro annui per il triennio.

professionale delle donne, che risultano spesso penalizzate nell'accesso ai corsi per il loro numero esiguo, e circa una maggiore integrazione dei detenuti stranieri, da perseguire con l'insegnamento della lingua italiana e la conoscenza dei principi costituzionali.

Con la sostituzione dell'attuale quarto comma, si prevede inoltre che - per favorire il compimento degli studi dei corsi universitari ed equiparati - possano essere stipulate apposite convenzioni, oltre che con le Università, anche con gli istituti che gestiscono la formazione tecnica superiore.

Inoltre si promuove la partecipazione dei detenuti ai tirocini formativi e di orientamento previsti dalla legge 92/2012, i quali offrono la possibilità di acquisire competenze professionali finalizzate all'inserimento o al reinserimento lavorativo, prevedendo la corresponsione di un'indennità.

Al riguardo, per i profili di quantificazione e copertura, posto che le norme prevedono la programmazione di specifiche iniziative volte a favorire la parità di accesso delle detenute ad iniziative culturali e di formazione professionale nonché misure di agevolazione alla frequenza degli studi universitari e tecnici, andrebbero richiesti elementi di riscontro in merito alla sostenibilità di tali iniziative nell'ambito delle sole dotazioni finanziarie già previste ai sensi della legislazione vigente.

Del pari, rassicurazioni andrebbero richieste in merito alla possibilità di prevedere corsi di lingua italiana e di educazione civica in favore dei detenuti stranieri.

Con riferimento al coinvolgimento dei detenuti nell'ambito dei progetti di rafforzamento delle competenze professionali previsti nell'ambito della attuazione della legge 92/2012, andrebbe confermato che l'indennità verrà corrisposta a carico dei fondi già previsti dalla legislazione vigente per l'attuazione dei progetti medesimi.

Alla **lettera i)** all'articolo 27 (*Attività culturali, ricreative e sportive*), si aggiunge la presenza dei mediatori culturali nella commissione che cura l'organizzazione di attività culturali, sportive e ricreative.

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

Al riguardo, nel presupposto che la partecipazione all'organismo in parola non dia luogo alla corresponsione di compensi in qualunque modo denominati ovvero a rimborsi, circostanza in merito alla quale andrebbero richieste conferme, non ci sono osservazioni.

Alla **lettera l)** al numero 1) all'articolo 30 O.P., si estende la possibilità di concedere permessi finora concessi per eventi familiari di particolare gravità anche ad eventi familiari di particolare rilevanza, fatta eccezione per i detenuti e gli internati sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis.

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

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

Al riguardo, per i profili di copertura, nel presupposto che la fruizione di tali permessi anche da parte di detenuti condannati a pene di particolare gravità possa realizzarsi previa adozione di misure di sicurezza (scorte), che possono essere adottate a valere delle risorse umane e strumentali già previste dalla legislazione vigente, non ci sono osservazioni.

Alla **lettera m)** l'articolo 31 (*Costituzione delle rappresentanze dei detenuti e degli internati*) è sostituito prevedendosi: al comma 1, che le rappresentanze dei detenuti e degli internati previste dagli articoli 9, 12, 20 e 27 sono nominate per sorteggio secondo le modalità indicate dal regolamento interno dell'istituto. Al comma 2, che negli istituti penitenziari che ospitano sezioni femminili la rappresentanza comprende anche una detenuta o internata.

La RT ribadisce che la riformulazione dell'articolo 31 dell'O.P. prevede che negli istituti in cui siano presenti le sezioni femminili la rappresentanza dei detenuti e degli internati sia costituita anche da una rappresentante di genere femminile eliminando così l'attuale rischio di una disparità di trattamento e comunque, di fatto, la pretermissione delle esigenze espresse dalle donne

Al riguardo, non ci sono osservazioni.

Alla **lettera n)**, l'articolo 33 (*Isolamento*) è sostituito prevedendosi al comma 1 che negli istituti penitenziari l'isolamento continuo è ammesso 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. Al comma 2, che il regolamento specifica le modalità di esecuzione dell'isolamento. Al comma 3 che durante l'isolamento non sono ammesse limitazioni alle normali condizioni di vita. Al comma 4, che l'isolamento non preclude la fruizione dei colloqui visivi.

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

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

Anche dopo il rinvio a giudizio il citato strumento trattamentale deve rimanere strumento assolutamente eccezionale in quanto gravemente incidente sui diritti fondamentali della persona quali, ad esempio, il divieto di incontro tra detenuti o la non autorizzazione ai colloqui visivi e telefonici.

La RT aggiunge che il protrarsi dell'isolamento, nel testo normativo attuale, «fino a quando ciò sia ritenuto necessario dall'autorità giudiziaria» configura la possibilità di violare la libertà di determinarsi dell'imputato nelle proprie dichiarazioni. Si richiede, pertanto, che i tempi e le ragioni siano specificati nel provvedimento dell'autorità giudiziaria procedente.

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

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

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

Al riguardo, ritenuto il tenore meramente ordinamentale della disposizione, nulla da osservare.

Alla **lettera o)** l'articolo 34 è modificato con la precisazione che la perquisizione personale non deve ledere la dignità dei detenuti e internati. Solo in presenza di specifici e giustificati motivi la perquisizione può essere attuata mediante denudamento. L'ispezione delle parti intime è eseguita solo da personale sanitario. 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.

La RT segnala innanzitutto anche l'articolo 34 O.P., relativo alla disciplina della perquisizione personale, viene sostituito.

Precisa che nel nuovo testo proposto vengono inserite opportune indicazioni sulle modalità di esecuzione, ai fini del rispetto della dignità della persona. La perquisizione personale ha infatti un'indubbia rilevanza costituzionale, in quanto attiene all'invulnerabilità della persona, sotto il particolare profilo di vista dell'intangibilità del corpo e della tutela del pudore. Sotto tale profilo la norma specifica che "solo in presenza di specifici e

giustificati motivi la perquisizione può essere attuata mediante denudamento. L'ispezione delle parti intime è eseguita solo da personale sanitario.

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

Al riguardo, non ci sono osservazioni.

Alla **lettera p)**, all'articolo 36, dopo il primo comma, è aggiunto il seguente comma: «Nell'applicazione della sanzione si tiene conto del programma di trattamento in corso.»;

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

Al riguardo, nulla da osservare.

Alla **lettera q)** si modifica l'articolo 40 escludendo il sanitario dal consiglio di disciplina e prevedendo al suo posto un professionista esperto nominato ai sensi dell'articolo 80»;

La RT evidenzia che l'intervento sull'articolo 40 O.P. risponde a quanto indicato nell'articolo 1, comma 85, lett, *m*), nel quale è prevista la «esclusione del sanitario dal consiglio di disciplina istituito presso l'istituto penitenziario».

Nella nuova formulazione del citato articolo il consiglio di disciplina è composto dal direttore dell'istituto penitenziario o, in sua vece, dall'impiegato più elevato in grado con funzioni di presidente, dall'educatore e da un professionista esperto nominato ai sensi del successivo articolo 80 (vale a dire psicologi, assistenti sociali, pedagoghi, psichiatri ed esperti in criminologia clinica).

Al riguardo, nel presupposto che la partecipazione all'organismo in parola non dia luogo alla corresponsione di compensi in qualunque modo denominati, ovvero, a rimborsi, circostanza in merito alla quale andrebbero comunque richieste conferme, non ci sono osservazioni.

Alla **lettera r)** all'articolo 42 (*Trasferimenti*) si precisa che il criterio di prossimità si estende oltre che alla famiglia del detenuto al suo centro di riferimento sociale. L'amministrazione penitenziaria dà conto delle ragioni che ne giustificano la deroga. Sulla richiesta di trasferimento da parte dei detenuti e degli internati per ragioni di studio, di formazione, di lavoro, di salute o familiari l'amministrazione penitenziaria provvede, con atto motivato, entro sessanta giorni.

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

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

Al riguardo, si rinvia alle osservazioni già formulate in relazione alla lettera e).

Alla **lettera s)** all'articolo 43 (*Dimissione*) è aggiunto, in fine, il seguente comma: «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.»;

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

Al riguardo, non ci sono osservazioni.

La **lettera t)** modifica l'articolo 45 prevedendo che il detenuto o l'internato privo di residenza anagrafica è iscritto, su segnalazione del direttore, nei registri della popolazione residente del Comune dove è ubicata la struttura. Al condannato è richiesto di optare tra il mantenimento della precedente residenza anagrafica e quella presso la struttura ove è detenuto o internato. L'opzione può essere in ogni tempo modificata.

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

L'intervento prevede l'inserimento di un comma finale che, al fine di agevolare l'erogazione di importanti prestazioni socio-sanitarie per le quali è essenziale conoscere la residenza della persona, prevede l'iscrizione del detenuto o internato - privo di residenza anagrafica - nei registri del Comune in cui è ubicata la struttura.

Sul punto, la RT afferma che 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.

Al riguardo, non ci sono osservazioni.

La lettera u) modifica l'articolo 80 (*Personale dell'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena*), aggiungendo i mediatori culturali e gli interpreti al bacino di professionalità di cui l'amministrazione penitenziaria può avvalersi per lo svolgimento delle attività di osservazione e di trattamento, corrispondendo onorari proporzionati alle singole prestazioni effettuate.

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

La norma, diretta a dare effettività ai principi della Carta europea dei diritti dell'uomo, realizzano una tutela rafforzata dei diritti della persona, ponendo al centro del trattamento rieducativo cui è deputata la pena, prioritariamente il detenuto o internato come individuo nella sua nuova dimensione globale in vista della sua ricollocazione e integrazione in ambito sociale.

Essendo incentivati istituti trattamentali già previsti dalle norme vigenti, si garantisce che le disposizioni in materia non coinvolgono nuovi o maggiori oneri, potendo essere realizzate con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

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

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

A tal proposito, per le attività dei mediatori culturali previste dalle disposizioni in esame, si prevede una spesa aggiuntiva, rispetto agli stanziamenti ordinari, stimata in circa 1.440.000 euro annui, per la stipula di convenzioni con circa n. 200 professionisti del

settore, con una spesa media pro capite annuale di circa 7.200 euro (18 euro lordi all'ora x 400 ore x 200 mediatori).

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

Al riguardo, per i profili di quantificazione, dal momento che la RT fornisce un sintetico calcolo della spesa aggiuntiva prevista dal 2018 per il ricorso ai mediatori culturali, ipotizzando 200 consulenze al costo pari a 7.200 euro lordi (18 euro x 400 ore), sembrerebbe utile l'indicazione degli effetti indotti e delle aliquote percentuali applicate, nonché l'acquisizione dei parametri che confermi la verosimiglianza dei criteri adottati nella determinazione dell'onere complessivo.

Quanto ai profili di copertura, posto che la RT certifica un ammontare di spesa "aggiuntiva" per il ricorso ai mediatori culturali, rispetto a quella in generale per "consulenti" già sostenuta nel 2017 - stimandola in 1,44 milioni di euro annui rispetto alla dotazione prevista a l.v. - va segnalato che lo scorso anno la previsione iniziale relativa al cap. 1461 (p.g. 13) corrispondente alla fattispecie in esame (consulenti) era stata di 2,02 milioni di euro annui circa: 1 milione di euro circa in meno rispetto a quella ad oggi prevista ai sensi della legislazione vigente dal 2018: di 3,021 mln di euro per il 2018, 3,051 mln per il 2019 e per il 2020.

Ciò detto, conseguendone che assumendo pertanto il dato di previsione 2017, emergerebbe che lo stanziamento di spesa previsto per dal 2018 risulterebbe quindi sottostimato di circa 440.000 euro rispetto all'ipotesi considerata e quantificata dalla RT.

Sul punto, sembrerebbero necessari chiarimenti.

Articolo 26 ***(Clausola di invarianza finanziaria)***

L'articolo reca la clausola di neutralità finanziaria del provvedimento.

La RT fa presente articolo detta la clausola di invarianza finanziaria, prevedendo che dall'attuazione delle disposizioni di cui al provvedimento in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo si segnalano in particolare gli stanziamenti iscritti nel bilancio del Ministero della giustizia per l'anno 2018 e per il triennio 2018-2020 alle seguenti azioni: U.d.V, 1.1 Amministrazione penitenziaria:

- *"Servizi tecnici e logistici connessi alla custodia delle persone detenute"* che reca uno stanziamento di euro 243.234.106 per l'anno 2018 e di euro 248.980.106 per l'anno 2019 e di euro 258.180.106 per l'anno 2020;

- *Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie* che reca uno stanziamento di euro 273.785.507 per l'anno 2018, di euro 284.789.334 per l'anno 2019 e di euro 294.789.334 per l'anno 2020;

- *Realizzazione di nuove infrastrutture, potenziamento e ristrutturazione nell'ambito dell'edilizia carceraria* che reca uno stanziamento di euro 25.631.605 per l'anno 2018 e per ciascuno degli anni 2019 e 2020 un importo pari a euro 29.731.605;

Quanto all' U.d.V. 1.3 Giustizia minorile e di comunità:

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

Quindi, afferma che ai maggiori oneri recati dalle disposizioni di cui agli articoli 8 e 25, pari a complessivi 6.490.000 per gli anni 2018 e 2019, e ad euro 5.440.000 a decorrere dall'anno 2020, euro si potrà provvedere mediante utilizzo del "Fondo per l'attuazione della legge 23 giugno 2017, n. 103", appositamente previsto dall'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

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

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

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

Al riguardo, per i profili metodologici, va rammentato che la mera apposizione di una clausola di neutralità non è di per sé sufficiente ad assicurare circa l'effettiva assenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dal momento che la stessa legge di contabilità stabilisce all'articolo 17, comma 6-bis, della legge di contabilità che siffatte clausole, per considerarsi effettive, devono accompagnarsi alla puntuale

indicazione degli elementi e dati che siano idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità.

Per quanto riguarda la copertura sul fondo istituito dal comma 475 della legge di bilancio 2018, sebbene tale norma abbia istituito presso il Ministero della giustizia un fondo, con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2018, di 20 milioni di euro per l'anno 2019 e di 30 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020, da destinare con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze all'attuazione della legge delega, si rileva che l'utilizzo di tale fondo andrebbe formalizzato nel dispositivo, non potendo ritenersi sufficiente il suo richiamo in RT.

Inoltre, andrebbe assicurato che il fondo presenti le necessarie disponibilità e che le residue risorse siano sufficienti a coprire altri interventi di attuazione della legge delega.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Ott 2017 [Nota breve n. 25](#)
Documento programmatico di bilancio 2018 (**Doc. CCVII, n. 3**)
- " [Elementi di documentazione n. 73](#)
Gli interventi a sostegno del sistema bancario
- " [Nota di lettura n. 194](#)
A.S. 2942: "Conversione in legge del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili"
- Nov 2017 [Documentazione di finanza pubblica n. 19](#)
Legge di bilancio 2018 - Effetti sui saldi e contro risorse e impieghi (**A.S. 2960**)
- " [Nota di lettura n. 195](#)
A.S. 2960: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020"
- " [Nota di lettura n. 196](#)
A.S. 2960: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020". **Emendamento 21.0.1000** (Misure previdenziali e assistenziali in favore dei lavoratori addetti ad attività gravose e di incentivo allo sviluppo della previdenza complementare, conseguenti al confronto tra il Governo e le Organizzazioni sindacali del 21 novembre 2017)
- " [Elementi di documentazione n. 74](#)
L'andamento delle spese per missioni e programmi: 2008-2018
- Dic 2017 [Nota di lettura n. 197](#)
Schema di decreto legislativo recante riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile (**Atto del Governo n. 479**)
- " [Documentazione di finanza pubblica n. 20](#)
Legge di bilancio 2018. Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi. **A.C. 4768**
- " [Elementi di documentazione n. 75](#)
A.S. 2957: "Delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo"
- " [Nota di lettura n. 198](#)
A.S. 2960-B: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020"
- Gen 2018 [Nota di lettura n. 199](#)
Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di modifica del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2017, n. 21, recante criteri e modalità di attuazione del medesimo articolo 10, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano (**Atto del Governo n. 495**)
- " [Elementi documentazione n. 76](#)
Atto del Governo n. 486: "Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, di riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa"