

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

(Atto del Governo 501).

PARERE APPROVATO

La II Commissione,

esaminato il provvedimento in oggetto;

premesso che :

- lo schema di decreto legislativo in discussione è diretto all'attuazione della delega legislativa conferita al Governo dalla legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario", nella parte relativa alle modifiche all'ordinamento penitenziario (articolo 1, commi 82, 83, 85, lettere a), b), c), d), e), f), h), i), l), m), o), r), s), t), e u);

- il complessivo intervento riguarda diversi ambiti dell'ordinamento penitenziario e del diritto processuale penale, dettando disposizioni in materia di assistenza sanitaria (Capo I), per la semplificazione dei procedimenti (Capo II), per l'eliminazione degli automatismi e delle preclusioni relative all'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione (Capo III), nonché per l'ampliamento dell'ambito di applicazione delle stesse misure alternative (Capo IV). Ulteriori disposizioni sono introdotte in tema di valorizzazione del volontariato sociale (Capo V) ed in materia di vita penitenziaria (Capo VI);

- l'obiettivo perseguito dal provvedimento, che recepisce le proposte elaborate dalle Commissioni ministeriali di studio costituite con decreto del Ministro della Giustizia del 19 luglio 2017, è quello di rendere più attuale la disciplina, oramai

risalente nel tempo, relativa alla materia penitenziaria (legge 26 luglio 1975, n. 354), in modo da adeguare la stessa ai più recenti orientamenti sia della giurisprudenza costituzionale e di legittimità, sia delle Corti europee;

- come evidenziato nella relazione illustrativa, l'intervento riformatore mira a delineare soluzioni normative dirette a meglio adeguare l'attuale sistema penitenziario alla finalità rieducativa della pena cui fa riferimento l'articolo 27 della Costituzione; ciò attraverso l'eliminazione di automatismi e preclusioni, relative all'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione, non dipendenti dalla condotta o dall'atteggiamento assunti dal detenuto o dall'internato, ma fondate su "*aprioristiche presunzioni assolute*" che impediscono, o rendono quanto mai difficoltosa, l'individualizzazione del trattamento rieducativo;

- il provvedimento è diretto, inoltre, a fornire una risposta sistematica alla ben nota questione del sovraffollamento carcerario, che si è posta soprattutto in seguito alla sentenza con cui la Corte EDU, con decisione adottata all'unanimità, ha condannato l'Italia per violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La sentenza "Torreggiani" ha imposto all'Italia non solo di ripensare alle politiche dell'esecuzione penale dando forte impulso alle pene non detentive, ma anche di riorganizzare la vita *intra-moenia* attraverso l'introduzione dei regimi detentivi più aperti e la sperimentazione della cosiddetta "sorveglianza dinamica";

- in tale contesto, in una prima fase di emergenza il Governo e il Parlamento italiano hanno adottato una serie di misure volte: a rendere più ampio l'accesso alle misure alternative alla detenzione mediante l'abolizione di preclusioni presuntive; ad introdurre nell'ordinamento il reclamo giurisdizionale e rimedi risarcitori a tutela di diritti fondamentali dei detenuti; a definire in modo più rigoroso e non agganciato a presunzioni assolute i presupposti della custodia cautelare in carcere; a istituire il Garante nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale; ad ampliare l'accesso alla detenzione domiciliare; ad introdurre anche nel settore degli adulti la sospensione del procedimento con messa alla prova, per i reati con pena edittale non superiore ai quattro anni di detenzione. Tutte queste misure hanno consentito di ottenere l'apprezzamento della Corte europea e di porre fine alla procedura di infrazione;

- al 31 dicembre 2017, proprio a seguito delle misure d'intervento normativo e organizzativo adottate dall'Italia, la popolazione detenuta risulta pari a 57.608 detenuti, mentre le misure e sanzioni di comunità ammontano a 47.695, di cui 14.535 in affidamento in prova ai servizi sociali, 850 in semilibertà, 10.487 in detenzione domiciliare, 10.760 in messa alla prova, 7.120 in lavori di pubblica utilità, 3.769 in libertà vigilata, 168 in libertà controllata, 6 in semidetenzione (dati forniti dal Ministero della Giustizia in sede di audizione). Vi è stato, quindi, un aumento crescente delle sanzioni alternative e delle misure di comunità (29.741 nel 2013 e 47.695 al 31 dicembre 2017) e ciò pone l'Italia in linea con la raccomandazione n. 3, adottata nel marzo 2017 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che invita i Paesi membri a un rilancio delle sanzioni di comunità, *“mezzo importante per combattere il crimine, per ridurre il danno da esso prodotto, per fare giustizia senza dimenticare che evita gli effetti negativi della permanenza degli individui in carcere”*: sanzioni di comunità che non significano assenza di pena, che non sono provvedimenti di indulgenza ma che, anzi, mirano a evitare gli effetti negativi della detenzione e a rafforzare il diritto alla sicurezza reale dei consociati;

- la legge n. 103 del 2017, superata, quindi, la fase di emergenza, ha delegato il Governo ad adottare decreti legislativi per una riforma sistematica dell'ordinamento penitenziario, a quarantadue anni dalla sua approvazione, prevedendo una serie di criteri e principi direttivi che riguardano, in particolare, la connotazione dell'esecuzione penale di percorso controllato e orientato verso il ritorno alla società, mediante il superamento degli automatismi sia preclusivi che concessivi rispetto alle misure alternative e alla necessità che pene e misure alternative realizzino effettivamente l'aspetto sanzionatorio al fine di non essere percepite dalla generalità dei cittadini come rinuncia dello Stato al dovere di sanzionare chi ha sbagliato per prevenire e rieducare. D'altro canto, la vicina Francia, secondo un dato fornito in sede di audizione, con una popolazione di detenuti di 6.270 unità contro le nostre 57.000, ha adottato misure in “regime aperto” per 170.000 detenuti, a fronte dei nostri 50.000;

- in tale ambito, la rivisitazione dei presupposti di accesso alle misure alternative alla detenzione non soltanto è diretta a favorire il decremento della popolazione penitenziaria, ma a è destinata a determinare positivi effetti anche in termini di complessiva sicurezza sociale, laddove i dati statistici, evidenziati in sede di indagine

conoscitiva, così come l'esperienza dei più avanzati Paesi europei, fanno emergere, in tutta evidenza, come coloro che hanno beneficiato di misure alternative alla detenzione o sono stati inseriti nel circuito lavorativo, abbiano un tasso di recidiva sensibilmente più basso rispetto a quanti, invece, hanno espiato la pena negli istituti carcerari;

rilevato che :

- a fronte della necessaria riorganizzazione normativa dell'esecuzione penale il Governo ha proceduto anche a una riorganizzazione amministrativa e con il D.P.C.M. n. 84 del 2015 il Dipartimento della Giustizia minorile è diventato anche di comunità inglobando il settore delle misure alternative per gli adulti; cosicché l'esecuzione penale esterna opera insieme alla giustizia minorile con l'obiettivo unitario di abbattere i tassi di recidiva, accompagnare il ritorno del condannato nella società, rafforzando la dimensione riparativa della giustizia penale e della tutela delle vittime;

- al tal fine il decreto ministeriale 23 febbraio 2017 ha completato tale riorganizzazione, prevedendo su tutto il territorio nazionale 90 uffici di esecuzione penale esterna, di cui 11 interdistrettuali, con funzioni di indirizzo e coordinamento, 18 distrettuali, 43 locali, oltre a 18 sedi distaccate, con la previsione di 34 dirigenti e 1223 funzionari di servizio sociale, di cui attualmente in servizio 931 unità. La legge di bilancio per il 2018, approvata nel dicembre 2017, ha autorizzato l'assunzione straordinaria di 46 unità di funzionari di servizio sociale attingendo alle graduatorie dell'INAL: i primi 28 funzionari potranno assumere servizio già dai primi di febbraio 2018, mentre ulteriori 250 funzionari di servizio sociale saranno assunti con bando di concorso pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 9 febbraio 2018, così da immettere in servizio in tempi rapidi nuove unità di personale specializzato, ottenendo quel ricambio generazionale che si attendeva dal 2001. Il D.M. 1° dicembre 2017 ha operato anche un rafforzamento dei compiti e della pianta organica (333 unità) della polizia penitenziaria all'interno degli Uffici per l'esecuzione penale esterna (UEPE), che potrà essere impiegato in presenza di particolari esigenze tratta mentali anche per l'attività di controllo delle persone ammesse alle misure alternative alla detenzione e di verifica del rispetto delle prescrizioni previste nel programma di trattamento. Gli UEPE, inoltre, avranno in organico 11 funzionari pedagogici (educatori), 50 psicologi in regime di convenzione con l'Amministrazione e 48 volontari del servizio civile con una possibilità di incremento fino a 100 unità (i dati sono ricavati dal documento depositato,

il 25 gennaio 2018, dal Capo dipartimento della giustizia minorile e di comunità, del Ministero della Giustizia);

- lo schema di decreto legislativo in discussione fa seguito ad una serie di importanti misure ed interventi finanziari relativi all'amministrazione penitenziaria e all'esecuzione penale contenuti nella legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018);

- nello specifico, la prima sezione della legge di bilancio relativa all'anno 2018 istituisce presso il Ministero della giustizia il Fondo per l'attuazione della riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario, con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2018, 20 milioni di euro per l'anno 2019 e 30 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020 (articolo 1, comma 375); la richiamata legge, inoltre, autorizza assunzioni straordinarie nel Corpo di polizia penitenziaria, per complessive 861 unità nel quinquennio 2018-2022, (articolo 1, comma 287), nonché l'assunzione di 236 unità di personale, con la qualifica di funzionario dell'area pedagogica e di mediatore culturale, presso il Dipartimento della giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia (articolo 1, comma 493);

- il complesso di tali disposizioni, di cui si prende favorevolmente atto, è destinato a dotare l'Amministrazione penitenziaria delle risorse necessarie all'attuazione della riforma in discussione;

- l'Amministrazione penitenziaria, infatti, sarà chiamata a rimodulare la sua struttura organizzativa, al fine di renderla adeguata all'effettivo esercizio delle innovazioni introdotte tra le quali, si segnalano, in particolare, l'implementazione delle misure alternative alla detenzione, il potenziamento del sistema dei controlli, l'incremento delle attività di lavoro e volontariato, le attività di giustizia riparativa sia in ambito intramurario che nell'esecuzione delle misure alternative, l'attuazione della disciplina dei collegamenti audiovisivi diretti a favorire le relazioni familiari delle persone detenute o internate;

osservato che :

- l'articolo 2, comma 1, lettera a) , dello schema di decreto legislativo novella l'articolo 11 dell'ordinamento penitenziario, che riguarda il servizio sanitario, adeguandone il contenuto ai principi affermati dal decreto legislativo n. 22 giugno 1999,

n. 230. In particolare, il comma 4 del nuovo articolo 11 stabilisce che, ove siano necessari cure ed accertamenti sanitari che non possono essere apprestati dai servizi sanitari degli istituti, gli imputati sono trasferiti in strutture sanitarie esterne di diagnosi o di cura con provvedimento del giudice che procede. La norma dispone, inoltre, che prima dell'esercizio dell'azione penale provvede il giudice per le indagini preliminari e il pubblico ministero in caso di giudizio direttissimo, sino alla presentazione dell'imputato in udienza. Al riguardo, al fine di scongiurare eventuali dubbi interpretativi, appare opportuno meglio definire il tenore di tale ultima disposizione, precisando quale sia l'ambito di competenza riservato al pubblico ministero;

- il comma 5 del medesimo articolo 11 dell'ordinamento penitenziario, come novellato dallo schema di decreto legislativo in esame, concerne il piantonamento durante la degenza degli internati o dei detenuti trasferiti in strutture sanitarie esterne di diagnosi o di cura. La norma, nelle modalità in cui è formulata sembra non consentire più il piantonamento durante la degenza, tranne che vi sia pericolo di fuga o la misura si renda necessaria per la tutela della incolumità personale del detenuto. Nella relazione illustrativa si afferma, invece, che *“l'autorità giudiziaria può disporre, quando non vi sia pericolo di fuga che i detenuti e gli internati non siano sottoposti a piantonamento durante la degenza, salvo che questo non sia ritenuto necessario per la tutela della loro incolumità personale”*, lasciando, pertanto, come appare maggiormente opportuno, un margine di discrezionalità in ordine alla possibilità di disporre comunque il piantonamento per esigenze diverse dal pericolo di fuga e dalla tutela della incolumità del detenuto, ma ugualmente significative (si pensi al pericolo di inquinamento probatorio o ai rischi per l'incolumità di terzi). La disposizione dovrebbe, pertanto, essere riformulata in modo conforme alla *ratio* esplicitata nella relazione illustrativa, prevedendo che, quando non vi sia pericolo di fuga, i detenuti e gli internati trasferiti in strutture sanitarie esterne di diagnosi o di cura *“possono non essere”* sottoposti a piantonamento durante la degenza, salvo che sia necessario per la tutela della loro incolumità personale o *“per motivi di sicurezza pubblica”*;

- sempre in riferimento al novellato articolo 11 dell'ordinamento penitenziario, si rileva, inoltre, la necessità di ripristinare la previsione attualmente vigente (corrispondente all'ottavo comma), non riportata nel testo dello schema di decreto

legislativo, secondo la quale in ogni istituto penitenziario per donne sono in funzione i servizi speciali per l'assistenza sanitaria alle gestanti e alle puerpere;

- lo stesso articolo 2, al comma 1, lettera c), modifica l'articolo 65 dell'ordinamento penitenziario, assegnando allo stesso una nuova rubrica (*Sezioni per detenuti con infermità*). La nuova formulazione è essenziale per garantire un regime penitenziario capace di coniugare l'esecuzione di una pena in carcere con il necessario supporto terapeutico e riabilitativo, specie nei confronti dei soggetti con infermità psichica o in stato di cronica intossicazione da alcool o sostanze stupefacenti. A queste sezioni devono essere destinati i condannati ai quali sia stata riconosciuta la capacità diminuita ai sensi degli articoli 89 e 95 del codice penale, nonché i soggetti affetti da infermità o minorazioni fisiche o psichiche; esse devono essere strutturate in modo da favorire il trattamento terapeutico e il superamento delle suddette condizioni. Alle sezioni sono affidati, altresì, i condannati per i quali non sia stato possibile disporre il rinvio facoltativo dell'esecuzione, ricorrendo la situazione di concreto pericolo della commissione di delitti, secondo quanto disposto dall'articolo 147, ultimo comma del codice penale. Il comma 2 prevede che tali sezioni siano ad esclusiva gestione sanitaria. Al fine di meglio evidenziare la destinazione ad esigenze strettamente terapeutiche di tali sezioni, affidate in via esclusiva al personale del Dipartimento di salute mentale, appare opportuno riformulare la disposizione, qualificando le stesse come sezioni "*cliniche speciali*";

- l'articolo 5, comma 1, lettera d), dello schema di decreto legislativo, nel modificare l'articolo 678 del codice di procedura penale (*Procedimento di sorveglianza*), introduce, tra l'altro, il comma 1-ter, in forza del quale, nelle ipotesi relative a un tetto di pena (anche residua) non superiore a un anno e sei mesi, per la decisione sulle istanze per le misure alternative di cui all'articolo 656 del codice di procedura penale, comma 5, il presidente del tribunale di sorveglianza designa per la decisione un magistrato del tribunale, al quale è consentito, ove ne sussistano i presupposti, concedere in via provvisoria, con ordinanza adottata senza formalità, la misura richiesta; in tale evenienza l'ordinanza è comunicata al pubblico ministero e notificata all'interessato e al difensore, i quali sono legittimati a proporre opposizione nel termine di 10 giorni; l'ordinanza resta sospesa durante il termine per proporre opposizione e fino alla decisione definitiva del tribunale; il tribunale, quindi, interviene

in seconda battuta per decidere se confermare (senza formalità di procedura) la decisione del magistrato designato, ovvero dare avvio al rito ordinario (articoli 666 e 678 del codice di procedura penale), al cui esito verrà adottato il provvedimento definitivo. Nel caso di opposizione avverso l'ordinanza del magistrato è obbligatorio il ricorso al rito ordinario (articoli 666 e 678 del codice di procedura penale). Le disposizioni di cui al predetto comma 1-ter, che danno attuazione a quanto richiesto dall'articolo 1, comma 85, lettera a), della legge di delega, *dovrebbero essere riformulate, al fine di meglio precisare alcuni tratti distintivi della procedura "semplificata" di concessione delle misure alternative alla libertà per pene detentive brevi nei confronti del condannato libero.* In particolare, appare necessario chiarire che: a) l'applicazione delle misure alternative resta, in termini generali, di competenza del tribunale di sorveglianza; b) rispetto a quello ordinario, lo schema semplificato nasce da una "deviazione" che si innesta sulla decisione del magistrato relatore nominato dal presidente di applicare in via provvisoria una misura alternativa; c) il magistrato relatore può adottare senza formalità soltanto un provvedimento favorevole al condannato; d) quando l'ordinanza provvisoria non è adottata, si procede secondo le scadenze degli articoli dal 666 a 678 del codice di procedura penale. Di conseguenza *poiché l'ordinanza di cui all'articolo 678, comma 1-ter, secondo periodo, del codice di procedura penale, può essere solo di applicazione in via interinale di una misura alternativa, non ha senso prevedere la persistente sospensione dell'ordine di esecuzione sino alla decisione definitiva del tribunale;*

- l'articolo 7, in attuazione del principio di delega di cui all'articolo 1, comma 85, lettera e), della legge delega, interviene sull'articolo 4 bis dell'ordinamento penitenziario ed introduce l'articolo 4 ter. Salvo i casi di collaborazione con la giustizia, l'accesso ai benefici e alle misure alternative alla detenzione resta precluso: ai condannati per delitti di mafia - ivi comprese le ipotesi di concorso esterno in associazione mafiosa - e di terrorismo, anche internazionale, lasciando intatta l'ampia area attualmente delineata per tali due categorie di reati; a coloro che abbiano rivestito ruoli "chiave" all'interno di altre tipologie di organizzazioni criminali operanti nei singoli settori già specificati dalla vigente normativa; ai condannati per altri delitti a struttura monosoggettiva specificamente individuati (riduzione in schiavitù, tratta di persone, prostituzione minorile, violenza sessuale di gruppo). Tali ultime fattispecie

rappresentano reati “di prima fascia”, che fanno presumere uno stabile collegamento con un’organizzazione criminosa, e quindi, solo attraverso la collaborazione con la giustizia può essere consentito il superamento della suddetta preclusione. Per quanto riguarda i reati di associazione per traffico di stupefacenti (articolo 74 del DPR n. 309 del 1990) e contrabbando (articolo 291 *quater* del DPR n. 43 del 1973), lo schema di decreto legislativo conferma la preclusione relativa all’accesso ai benefici solo per i capi, gli organizzatori, i promotori e i finanziatori. Le condotte di mera partecipazione alle predette associazioni criminali rientrano invece nel nuovo articolo 4 *bis*, comma 1 *ter*, per i quali l’accesso ai benefici è consentito a condizione che non vengano acquisiti elementi tali da far ritenere sussistente l’attualità di collegamenti con l’attività organizzata, terroristica o eversiva. Invero, come evidenziato dal Procuratore nazionale antimafia in audizione, la *ratio* del divieto di cui al comma 1 dell’articolo 4 *bis*, è individuabile nell’obiettivo di incentivare proprio le collaborazioni con la giustizia. L’esperienza giudiziaria ha evidenziato come non vi sia alcuna sostanziale differenza, in termini di pericolosità sociale, e di conoscenza di elementi utili per una proficua collaborazione tra quanti rivestano il ruolo di “promotori” all’interno di un’associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti e al contrabbando e quanti, invece, quella di meri “partecipi”, che da quell’attività criminosa traggono comunque profitto. Proprio in quanto, secondo quanto riferito in sede di audizione dal procuratore nazionale Antimafia, vi è una sostanziale equiparazione in termini di pericolosità sociale e radicamento nell’organizzazione criminale tra il partecipe all’associazione mafiosa e il partecipe ad un’associazione finalizzata al traffico di stupefacenti e al contrabbando, è opportuno estendere e recuperare anche in tali ipotesi il divieto di accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative di cui al 1 comma dell’art. 4 bis.

- il medesimo articolo 7, comma 1, lettera a), numeri 5 e 7, dello schema di decreto legislativo, nel modificare, rispettivamente, i commi 2 e 3 dell’articolo 4 *bis* dell’ordinamento penitenziario, prevede, con riguardo alla concessione dei benefici penitenziari di cui al comma 1 di tale ultimo articolo, l’acquisizione del parere del procuratore del distretto in cui è stata pronunciata la condanna. In tali ipotesi, si rileva la necessità di prevedere l’acquisizione del parere anche del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo in merito ai condannati per tutti i delitti dolosi, con specifico riferimento alla verifica della eventuale attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva;

- l'articolo 14 riforma la disciplina dell'affidamento in prova al servizio sociale prevista dall'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario, prevedendo che lo stesso possa essere disposto senza procedere all'osservazione della personalità quando la pena da eseguire non è superiore a sei mesi; ciò al fine di garantire decisioni tempestive, nonché di ridurre il carico di lavoro degli uffici di esecuzione penale esterna, tenendo conto di prassi già diffuse in molte sedi giudiziarie. Al riguardo, occorre tuttavia considerare che, se è vero che l'osservazione della personalità rappresenta un approfondimento istruttorio che potrebbe rallentare l'*iter* procedurale, è altrettanto vero che il previsto innalzamento, da tre a quattro anni, del limite di pena da eseguire per accedere alle misure alternative potrebbe, comunque, rendere necessaria l'acquisizione della relazione concernente la predetta osservazione, anche nei casi in cui la pena da eseguire non sia superiore a sei mesi. Tale relazione, infatti, contiene importanti informazioni relative al vissuto del condannato, alla situazione familiare abitativa e lavorativa o all'esistenza di problematiche di salute o di dipendenze. La disposizione andrebbe, pertanto, riformulata, nel senso di prevedere che, nei casi in cui la pena da eseguire non è superiore a sei mesi, il giudice può richiedere la relazione relativa all'osservazione prevista dal comma 2 dell'articolo 47, prima di concedere l'affidamento in prova al servizio sociale;

- l'articolo 15 (*Modifiche in tema di detenzione domiciliare*), al comma 1, lettera a), numero 3), nel modificare l'articolo 47-ter dell'ordinamento penitenziario, introduce, dopo il comma 1, il comma 1.1, in cui si esclude l'operatività del divieto di fruizione dei benefici penitenziari posto dall'articolo 4-bis, comma 1, dell'ordinamento penitenziario, nell'ipotesi di donna incinta o madre di prole di età inferiore ai 10 anni o di figlio con disabilità grave (o del padre, in caso di madre deceduta o impossibilitata a prendersi cura del figlio). Come emerge dalla relazione illustrativa, tale modifica è funzionale al recepimento delle pronunce della Corte Costituzionale n. 239 del 2014 e n. 76 del 2017. Va, tuttavia, evidenziato che la Corte, nel dichiarare l'incostituzionalità dell'articolo 4-bis, comma 1, dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui non esclude dal divieto di concessione dei benefici penitenziari la misura della detenzione domiciliare prevista dall'articolo 47-ter, comma 1, lettere a) e b), precisa nel dispositivo che resta ferma "la condizione dell'insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti". Al fine di rendere la disposizione effettivamente aderente alle richiamate sentenze della Corte Costituzionale, il comma 1.1 del nuovo

articolo 47-ter dovrebbe, pertanto, essere riformulato, nel senso di prevedere che resta ferma la condizione da ultimo richiamata;

- il medesimo articolo 15, al comma 1, lettera *a*), numero 8, introduce il comma 5-bis dell'articolo 47-ter dell'ordinamento penitenziario. Tale disposizione prevede che, ai fini della concessione della detenzione domiciliare, il condannato, che non disponga di una propria abitazione o di altro luogo di privata dimora, può accedere a un luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza ovvero a un luogo di dimora sociale appositamente destinato all'esecuzione extracarceraria della pena detentiva, nella disponibilità di enti pubblici convenzionati. In proposito, appare opportuno riformulare la disposizione in termini più ampi, in modo da prevedere la possibilità di accesso del condannato anche a strutture polifunzionali di dimora sociale;

- l'articolo 17 dello schema di decreto legislativo detta alcune modifiche, tra l'altro, all'articolo 51-ter dell'ordinamento penitenziario, relativo al procedimento di sospensione cautelativa delle misure, prevedendo che il magistrato di sorveglianza possa attivare direttamente il tribunale di sorveglianza affinché decida sulla prosecuzione, sostituzione o revoca della misura. Al riguardo, per scongiurare eventuali dubbi interpretativi, si rileva la necessità di precisare che a procedere sia il magistrato di sorveglianza *“nella cui giurisdizione la misura è in esecuzione”*;

- l'articolo 18 (*Modifiche in tema di esecuzione delle pene accessorie ed espiazione della pena in misura alternativa*), nell'introdurre l'articolo 51-quater dell'ordinamento penitenziario (*Disciplina delle pene accessorie in caso di concessione di misure alternative*), prevede, al comma 1, la possibilità che il giudice disponga la sospensione dell'esecuzione delle pene accessorie in caso di applicazione di misura alternativa alla detenzione. Nella relazione illustrativa si specifica che si tratta del giudice che ha concesso la misura, ma la mancanza di tale specificazione nella norma potrebbe indurre l'interprete a ritenere che il giudice competente possa anche essere il giudice dell'esecuzione (articolo 665 del codice di procedura penale). Al fine di evitare la possibilità di difformi interpretazioni, appare, quindi, opportuno riformulare il citato articolo 51-quater, nel senso di specificare che a disporre l'eventuale sospensione sia il giudice *“che ha concesso la misura”*;

- l'articolo 22 (*Abrogazioni, disposizioni transitorie e di coordinamento*), al comma 2, prevede l'abrogazione dell'articolo 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199, decorso un anno dall'entrata in vigore del provvedimento in discussione. La relazione illustrativa giustifica l'abrogazione in ragione del carattere "emergenziale" della misura, introdotta per far fronte al sovraffollamento carcerario e che non avrebbe più ragione d'essere una volta realizzata la riforma delle misure alternative alla detenzione. Invero, il vigente articolo 1 della legge n. 199 del 2010 prevede che il pubblico ministero, quando la pena detentiva da eseguire non è superiore a 18 mesi, sospende l'esecuzione dell'ordine di carcerazione e trasmette gli atti senza ritardo al magistrato di sorveglianza affinché disponga che la pena venga eseguita presso il domicilio. Tale possibilità si è rivelata, negli anni, di indubbia utilità nella prospettiva sia di deflazione carceraria sia del recupero del condannato, al quale, pur in mancanza di una istanza di parte, si evita l'esperienza carceraria. Dovrebbe, pertanto, essere valutata l'opportunità di riformulare la disposizione - eventualmente anche attraverso il mantenimento dell'articolo 1 della legge richiamata, opportunamente adattato - conservando, per le pene inferiori a 18 mesi, l'applicazione automatica delle pene della detenzione domiciliare;

ritenuto che:

- lo schema di decreto legislativo in esame, nell'ampliare la possibilità di accesso alle misure alternative alla detenzione, determinerà, verosimilmente, sensibili risparmi per il bilancio dello Stato, consentendo di recuperare ulteriori risorse per il miglioramento della vita all'interno degli istituti carcerari. Il ricorso alle predette misure presenta un complessivo costo, infatti, di gran lunga inferiore rispetto a quello per il mantenimento in carcere dei detenuti o degli internati;

- la riforma dell'ordinamento penitenziario, pertanto, concorrerà, senza dubbio, a migliorare sia la sicurezza interna agli istituti carcerari sia quella della collettività, ampliando in misura notevole le effettive possibilità di recupero e di rieducazione dei condannati e degli internati;

- il complesso di tali misure, cui è inscindibilmente connesso l'aumento dei poteri discrezionali in capo alla magistratura di sorveglianza, richiede, tuttavia, l'investimento di adeguate risorse nonché la messa a punto dei meccanismi operativi necessari al buon funzionamento della riforma stessa, con particolare riguardo alla fondamentale esigenza

di flussi informativi che si caratterizzino in termini di concretezza, attualità, competenza e tempestività;

- per tali ragioni, appare opportuno introdurre, nello schema di decreto legislativo in esame, una disposizione diretta a prevedere che l'entrata in vigore delle norme relative all'accesso alle misure alternative sia connessa all'attuazione degli interventi in materia di amministrazione penitenziaria e di esecuzione penale contenuti nella legge di bilancio 2018, cui sopra si è fatto riferimento;

considerato che :

- la Conferenza unificata, nel parere espresso il 31 gennaio u.s, ha formulato, tra le altre, alcune condivisibili proposte di modifica del provvedimento in titolo. In particolare : 1) all'articolo 2, comma 1, lettera c), capoverso articolo 65, comma 2, andrebbe chiarito che le sezioni speciali, ferme restando le competenze dell'Amministrazione penitenziaria, sono ad esclusiva gestione sanitaria con riferimento al trattamento terapeutico; 2) al medesimo articolo, capoverso articolo 65 bis, dovrebbe essere, inoltre, introdotta una disposizione diretta a prevedere che i soggetti di cui all'articolo 65 sono assegnati alle sezioni speciali degli istituti penitenziari della regione di residenza, nel rispetto del principio della territorialità dell'esecuzione della pena e dell'assistenza sanitaria, in modo da favorire l'integrazione tra interno ed esterno nella presa in carico psichiatrica; 3) la disposizione di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), n. 4), dovrebbe essere riformulata nel senso di prevedere che, ai fini dell'affidamento in prova, il condannato che non disponga di una propria abitazione o di altro luogo di privata dimora, possa accedere, per l'esecuzione extracarceraria della pena detentiva, ad un luogo di pubblica accoglienza- *non anche di cura o di assistenza*- ovvero ad un luogo di dimora sociale nella disponibilità di enti pubblici o convenzionati ; 4) al medesimo articolo 14, comma 1, lettera b), il testo del nuovo articolo 47 *septies* ord. pen. (*Affidamento in prova di condannati con infermità psichica*) andrebbe riformulato in modo da prevedere che l'interessato possa chiedere in ogni momento di essere affidato in prova per proseguire o intraprendere un programma terapeutico e di assistenza psichiatrica in libertà concordato con il dipartimento di salute mentale dell'azienda unità sanitaria locale *realizzabile anche in una struttura privata*

accreditata”; 5) sempre all’articolo 14, comma 1, lettera b), il comma 2 del novellato articolo 47 *septies*, da ultimo richiamato, dovrebbe essere riformulato in modo da prevedere che all’istanza di affidamento in prova debba essere allegata, a pena di inammissibilità, certificazione rilasciata dal Dipartimento di salute mentale attestante la diagnosi e l’idoneità del programma terapeutico-riabilitativo individuale, stabilendosi con successivo decreto del Ministero della salute i criteri per la certificazione; 6) all’articolo 25, comma 1, lettera o), il comma 3 del novellato articolo 34 ord. pen., relativo alla perquisizione personale, dovrebbe essere modificato in modo da prevedere che l’ispezione delle parti intime è eseguita solo con il necessario ausilio del personale sanitario;

preso comunque atto favorevolmente delle misure contenute nello schema di decreto legislativo in discussione, che prevedono il tendenziale superamento del regime delle preclusioni e degli automatismi, l’ampliamento dei canali e dei presupposti d’accesso alle misure alternative alla detenzione, la valorizzazione dei contenuti prescrittivi di tali misure in chiave rieducativa, riparativa e risocializzativa, la consacrazione normativa del principio generale dello scioglimento del cumulo, il rafforzamento del sistema giurisdizionale dei diritti nonché il potenziamento della sanità penitenziaria con particolare riguardo alla tutela e alla salute psichica delle persone ristrette;

auspicato che venga data, in tempi brevi, attuazione alle parti della delega relative all’incremento delle opportunità di lavoro retribuito, sia intramurario, sia esterno (articolo 1, comma 85, lettera g, della legge n. 103 del 2017) e all’affermazione del diritto all’affettività (lettera n), in quanto costituiscono non solo piena esplicazione della funzione rieducativa della pena, di cui all’articolo 27 della Costituzione, ma anche necessario completamento e rafforzamento dei principi ispiratori della riforma dell’ordinamento penitenziario;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) all' articolo 2, comma 1, lettera a), capoverso Articolo 11, comma 5, siano sostituite le parole: “non sono sottoposti” con le seguenti: “possono non essere sottoposti” e dopo le parole: “incolumità personale” siano aggiunte le seguenti :“o per motivi di sicurezza pubblica”;

2) all'articolo 2, comma 1, lettera a), capoverso Art. 11, dopo il comma 11, sia inserito il seguente: “11-bis. In ogni istituto penitenziario per donne sono in funzione servizi speciali per l'assistenza sanitaria alle gestanti e alle puerpere”;

3) all'articolo 2, comma 1, lettera c), capoverso Art. 65, comma 1, sia sostituita la parola: “o” con la seguente: “e”;

4) all'articolo 5, comma 1, lettera d), numero 3), sostituire il capoverso comma 1-ter, con il seguente: “ 1-ter. Quando la pena da espiare non è superiore ad un anno e sei mesi, per la decisione sulle istanze di cui all'articolo 656, comma 5, il presidente del tribunale di sorveglianza, acquisiti i documenti e le necessarie informazioni, designa il magistrato relatore e fissa un termine entro il quale questi, con ordinanza adottata senza formalità, può applicare in via provvisoria una delle misure menzionate nell'articolo 656, comma 5. L'ordinanza di applicazione provvisoria della misura è comunicata al pubblico ministero e notificata all'interessato e al difensore, i quali possono proporre opposizione al tribunale di sorveglianza entro il termine di 10 giorni. Il tribunale di sorveglianza, decorso il termine per l'opposizione, conferma senza formalità la decisione del magistrato. Quando non è stata emessa o confermata l'ordinanza provvisoria, o è stata proposta opposizione, il tribunale di sorveglianza procede a norma del comma 1. Durante il termine per l'opposizione e fino alla decisione sulla stessa, l'esecuzione dell'ordinanza è sospesa. Conseguentemente al medesimo articolo comma 1 lettera a) numero 6) sopprimere la lettera a);

5) all'articolo 7, comma 1, lettera a), apportare le seguenti modificazioni : a) al numero 1), dopo le parole : “291 quater”, siano soppresse le seguenti: “comma 1” e dopo le parole: “articolo 74” siano soppresse le seguenti: “comma 1”; b) al numero 2), sopprimere le parole da : “di cui all’articolo 74” fino a: “n. 43”; c) ai numeri 5) e 7), sia previsto anche il parere del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo per i profili di competenza;

6) all'articolo 15, comma 1, lettera a), numero 3), dopo le parole “articolo 4-bis, comma 1” siano aggiunte le seguenti: “ferma restando la condizione dell’insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti”;

7) all'articolo 17, comma 1, lettera b), capoverso Art. 51-ter, comma 1, dopo le parole: “magistrato di sorveglianza” siano inserite le seguenti: “nella cui giurisdizione la misura è in esecuzione”;

e con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 2, comma 1, lettera a), capoverso Art. 11, comma 4, si valuti l’opportunità di chiarire quale sia l’ ambito di competenza riservato al pubblico ministero in caso di rito direttissimo;

b) all'articolo 2, comma 1, lettera c), capoverso Art. 65, comma 2, dopo le parole “le sezioni” si valuti l’opportunità di aggiungere la seguente: “cliniche”; si valuti altresì l’opportunità di precisare che le sezioni cliniche speciali, ferme restando le competenze dell’Amministrazione penitenziaria, sono ad esclusiva gestione sanitaria con riferimento al trattamento terapeutico;

c) al medesimo articolo, comma 1, lettera c), capoverso articolo 65, dopo il comma 2, si valuti l’opportunità di inserire il seguente : “2-bis. I soggetti di cui al presente articolo sono assegnati alle sezioni speciali degli istituti penitenziari della regione di residenza, nel rispetto del principio della territorialità dell’esecuzione della pena e dell’assistenza sanitaria, in modo da favorire l’integrazione tra interno ed esterno nella presa in carico psichiatrica”;

d) all'articolo 14, comma 1, lettera a), si valuti l’opportunità di apportare le seguenti modificazioni :1) al numero 3), sostituire le parole da: “«3. L’affidamento in

prova” fino a: “sei mesi»”, con le seguenti: “3. Quando la pena da eseguire non sia superiore a sei mesi, il giudice può richiedere la relazione relativa all’osservazione di cui al comma 2 prima di concedere l’affidamento in prova”; 2) sostituire il numero 4) con il seguente : “ 4) il comma 3 bis è sostituito dal seguente comma : “ 3-bis. Ai fini dell’affidamento in prova, il condannato che non disponga di una propria abitazione o di altro luogo di privata dimora, può accedere ad un luogo pubblico di accoglienza ovvero ad un luogo di dimora sociale appositamente destinato all’esecuzione extracarceraria della pena detentiva, nella disponibilità di enti pubblici o convenzionati”;

e) al medesimo articolo 14, comma 1, lettera b), capoverso articolo 47 *sexies*, si valuti l’opportunità di apportare le seguenti modificazioni: 1) al comma 1, riformulare il primo periodo nei termini seguenti : “Se la pena detentiva deve essere eseguita nei confronti di persona condannata a pena diminuita ai sensi degli articoli 89 e 95 del codice penale o nei casi di grave infermità psichica, ai sensi dell’articolo 147, comma 1, n. 2, del codice penale, l’interessato può chiedere in ogni momento di essere affidato in prova ai sensi delle disposizioni di questo articolo per proseguire o intraprendere un programma terapeutico e di assistenza psichiatrica in libertà concordato con il Dipartimento di salute mentale dell’azienda unità sanitaria locale realizzabile anche in una struttura privata accreditata.”; 2) sostituire il comma 2 con il seguente: “2. All’istanza è allegata, a pena di inammissibilità, certificazione rilasciata dal dipartimento di salute mentale attestante la diagnosi e l’idoneità del programma terapeutico riabilitativo individuale. Con successivo decreto del Ministero della salute sono indicati i criteri per la certificazione.”;

f) all’articolo 15, comma 1, lettera a), numero 8), si valuti l’opportunità di sostituire le parole: “appositamente destinato” con la seguente: “adeguato”;

g) all’articolo 18, comma 1, capoverso Art. 51-*quater*, comma 1, dopo le parole: “salvo che il giudice”, si valuti l’opportunità di inserire le seguenti: “che ha concesso la misura”;

h) all’articolo 22, si valuti l’opportunità di riformulare il comma 2, nel senso di prevedere la conservazione, per le pene inferiori a 18 mesi, dell’applicazione dell’istituto della detenzione domiciliare, si cui all’art. 1 della legge n. 199 del 2010;

i) all'articolo 25, comma 1, lettera o), capoverso art. 34, si valuti l'opportunità di sostituire il comma 3 con il seguente: "3. Solo in presenza di specifici e giustificati motivi la perquisizione può essere attuata mediante denudamento. L'ispezione delle parti intime è eseguita solo con il necessario ausilio del personale sanitario";

l) sia, in fine, valutata l'opportunità di introdurre una disposizione diretta a prevedere che l'entrata in vigore delle norme in tema di ampliamento dell'ambito di applicazione delle misure alternative sia connessa all'attuazione delle disposizioni contenute nella legge di bilancio 2018, cui si è fatto riferimento in premessa.