

6 febbraio 2018

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo:

premessò in via generale che lo schema di decreto legislativo in titolo attua la delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario», nella parte relativa alle modifiche all'ordinamento penitenziario, più specificamente dando attuazione alle disposizioni dell'articolo 1, commi 82, 83 e 85 della legge citata, con riguardo: alla semplificazione delle procedure, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, fatta eccezione per quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione (comma 85, lettera *a*); alla revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti oggettivi, sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità, e, in particolare, per le condanne per i delitti di mafia e di terrorismo internazionale (comma 85, lettera *b*); alla revisione del procedimento di sorveglianza, in modo da garantire il diritto alla presenza dell'interessato e alla pubblicità dell'udienza (comma 85, lettera *c*); alla eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono ovvero ritardano, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e la differenziazione dei percorsi penitenziari in relazione alla tipologia dei reati commessi e alle caratteristiche personali del condannato, nonché alla revisione della disciplina sulla preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e di terrorismo anche internazionale (comma 85, lettera *e*); alla maggiore valorizzazione del volontariato, sia all'interno del carcere sia in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna (comma 85, lettera *h*); alla disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi a fini processuali, nel rispetto del diritto di difesa (comma 85, lettera *i*)), nonché in materia di medicina e sanità penitenziaria (comma 85, lettere *l* ed *m*)); al miglioramento della vita carceraria, attraverso: la previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute straniere (comma 85, lettera *o*); la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna; la sorveglianza dinamica (comma 85, lettera *r*); la previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute (comma 85, lettera *t*));

considerato che il nuovo articolo 11 dell'ordinamento penitenziario, come modificato dall'articolo 2, comma 1, lettera *a*), dello schema di decreto in esame, non contempla il diritto dei detenuti o internati di rifiutare, al momento della carcerazione, le informazioni sul proprio stato di salute, come pure è previsto espressamente dall'articolo 1, commi 3 e 7, della legge n. 219 del 2017;

considerato poi:

che l'articolo 7 dello schema di decreto legislativo in esame modifica l'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, in particolare riformulandone il comma 1 nel senso di ridurre il perimetro delle preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative extramurarie (lavoro esterno, permessi premio, affidamento in prova, detenzione domiciliare, semilibertà) - fatta eccezione per i delitti di associazione mafiosa e terrorismo per i quali viene conservato il vigente assetto normativo - e circoscrivendo tali preclusioni ad una serie di delitti commessi per via associativa (per la gran parte già compresi al comma 1 dell'articolo 4-*bis*), con esclusione dei casi di mera partecipazione alle associazioni, nonché ad altri delitti, definiti dalla relazione illustrativa

"*monosoggettivi*", la cui struttura presupporrebbe, tuttavia, un carattere associativo, come i delitti di riduzione in schiavitù (articolo 600 del codice penale), tratta di persone (articolo 601 del codice penale), prostituzione minorile (600-*bis*, primo comma, codice penale), violenza sessuale di gruppo (articolo 609-*octies* del codice penale);

che, con specifico riferimento alle ipotesi associative considerate, non risulta comprensibile il motivo per cui la sottoposizione al più severo regime di cui al comma 1 del citato articolo 4-*bis* dovrebbe essere esclusa per le ipotesi di semplice partecipazione alle associazioni a delinquere in questione, essendo di tutta evidenza non solo che l'apporto collaborativo del semplice partecipe può comunque risultare estremamente significativo, in particolare nella fase in cui l'organizzazione criminale mantiene integra la sua efficienza e quindi risulta ancora più pericolosa, ma che le associazioni criminali considerate (finalizzate al traffico di schiavi, di clandestini, di sostanze stupefacenti e di tabacchi lavorati esteri ovvero alla commissione dei più gravi delitti in materia di prostituzione minorile o di pornografia minorile) si caratterizzano ordinariamente per avere strutture organizzative complesse e particolarmente efficienti - anche in considerazione del fatto che le associazioni in questione operano assai frequentemente in un contesto internazionale - rispetto alle quali sembrerebbe preferibile e opportuno assicurare il mantenimento dell'assetto normativo vigente (e quindi esigere la collaborazione quale unico elemento rilevante ai fini dell'esclusione di collegamenti con l'organizzazione criminale di appartenenza), tenuto conto altresì che tale impostazione esclude comunque il rischio di esiti applicativi incompatibili con la finalità rieducativa del trattamento sanzionatorio in considerazione del fatto che il medesimo assetto normativo (si veda in particolare il vigente comma 1-*bis* dell'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario) consente l'accesso ai benefici penitenziari nei casi di collaborazione impossibile o irrilevante, sempre che siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva;

considerato in via ulteriore:

che gli articoli 8, 9 11, e 16 dello schema di decreto intervengono rispettivamente sugli articoli 21, 30-*quater*, 50 e 58-*quater* dell'ordinamento penitenziario modificando le disposizioni che prevedono l'aver scontato una parte della pena da eseguire maggiore di quella ordinariamente prevista, in relazione ai reati di cui ai commi 1, 1-*ter* e 1-*quater* dell'articolo 4-*bis* del medesimo ordinamento, per poter accedere ai benefici dell'ammissione al lavoro all'esterno, dei permessi premio e della semilibertà, nonché prevedendo uno specifico meccanismo di revoca dei benefici concessi ai condannati per taluni dei delitti indicati nei commi 1, 1-*ter* e 1-*quater* dell'articolo 4-*bis* nei cui confronti si procede o è pronunciata condanna per un delitto doloso punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a tre anni, commesso da chi ha posto in essere una condotta punibile a norma dell'articolo 385 del codice penale ovvero durante il lavoro all'esterno o la fruizione di un permesso premio o di una misura alternativa alla detenzione;

che le modifiche apportate ai richiamati articoli 21, 30-*quater*, 50 e 58-*quater* dell'ordinamento penitenziario determinano che i maggiori limiti di pena da scontare per l'accesso ai benefici predetti troveranno applicazione solo in relazione ai delitti di cui al comma 1 dell'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, che viene inoltre correlativamente modificato dal già richiamato articolo 7 dello schema con una riduzione dei delitti in esso previsti;

che tali modifiche, pur rientrando verosimilmente nelle previsioni di delega, suscitano nel merito perplessità in relazione alla particolare gravità dei delitti considerati, rispetto ai quali parrebbe opportuno il mantenimento del più severo regime attualmente previsto (si consideri in special modo il rilievo criminale delle ipotesi di omicidio volontario, incluse nel comma 1-*ter* del citato articolo 4-*bis*, nonché di tutte le ipotesi relative al contrasto della pedofilia e della violenza sessuale di cui al successivo comma 1-*quater*);

che inoltre, sotto un diverso profilo, con riferimento alle suddette modifiche apportate agli articoli

21, 30-*quater*, 50 e 58-*quater* dell'ordinamento penitenziario, le stesse parrebbero risultare non coordinate con il disposto dell'articolo 58-ter dell'ordinamento penitenziario - concernente la non applicabilità dei predetti maggiori limiti di pena alle persone che collaborano con la giustizia - e, verosimilmente, anche con quello dell'articolo 2, comma 1, del decreto legge n. 152 del 1991;

rilevato:

che l'articolo 12 dello schema in esame interviene sugli articoli 90 e 94 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, recante il Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, in particolare modificando le previsioni contenute nei citati articoli 90 e 94, laddove le stesse limitano a quattro anni - in luogo dei sei anni generalmente previsti - la pena da eseguire, per la quale è possibile la concessione dei benefici di cui ai medesimi articoli 90 e 94 per i condannati per reati commessi in relazione allo stato di tossicodipendenza, quando si tratta di reati di cui commi 1, 1-*ter* e 1-*quater* del già citato articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario;

che rispetto a tale previsione dello schema - oltre a richiamarsi i rilevi sopra esposti - parrebbe necessaria un'ulteriore valutazione della compatibilità della stessa con la previsione di delega di cui al più volte richiamato comma 85 dell'articolo 1 della legge n.103 del 2017;

che, al riguardo, deve rilevarsi che il carattere speciale della disciplina delle misure alternative alla detenzione di cui agli articoli 90 e 94 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, recante il citato testo unico, e ancor di più il carattere del tutto eccezionale dell'ammissibilità in via ordinaria delle predette misure entro il limite dei sei anni di pena detentiva da eseguire (limite ridotto a quattro anni appunto per i delitti di cui ai commi 1, 1-*ter* e 1-*quater* dell'ordinamento penitenziario) inducono ad escludere che la delega di cui al comma 85 della legge n. 103 del 2017, in mancanza di un'espressa indicazione in tal senso, autorizzi un intervento come quello qui proposto che, mediante la soppressione dei rinvii ai commi 1-*ter* e 1-*quater* dell'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, determinerebbe un'estensione a delitti di particolare gravità dell'applicabilità del più favorevole limite di sei anni per l'ammissibilità ai benefici di cui ai citati articoli 90 e 94 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990;

che tale impostazione - volta a sottolineare il carattere eccezionale della disciplina specificamente relativa ai benefici di cui ai predetti articoli 90 e 94 e quindi l'impossibilità di interventi modificativi della stessa in assenza di un'esplicita manifestazione di volontà del legislatore delegante sul punto - appare in sostanza analoga a quella fatta propria dallo stesso governo in altro punto dello schema in esame, e cioè specificamente in merito alle modifiche apportate al comma 5 dell'articolo 656 del codice di procedura penale dall'articolo 5 dello schema medesimo (si veda in proposito la relazione illustrativa);

rilevato ulteriormente:

che l'articolo 14, comma 1, lettera b), dello schema in esame reca rilevanti modifiche all'ordinamento penitenziario in materia di affidamento in prova al servizio sociale, introducendo, in particolare, il nuovo articolo 47-*septies* che disciplina l'affidamento in prova di condannati con infermità psichica, modellato sul disposto dell'affidamento in prova in casi particolari previsto dal sopra citato articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990;

che, sia al fine di minimizzare il rischio di comportamenti opportunistici - rischio evidenziato sotto un diverso profilo anche nel parere reso dalla Conferenza unificata Stato-regioni - sia per ragioni di coordinamento con i rilievi sopra esposti in ordine al predetto articolo 94, appare preferibile che, nelle ipotesi di cui al citato nuovo articolo 47-*septies*, il limite ridotto di quattro anni di pena detentiva da eseguire - in luogo del limite generale di sei anni di pena detentiva - si applichi con riferimento a tutti i reati previsti dall'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario;

rilevato poi:

che l'articolo 15 dello schema in esame interviene sull'articolo 47-ter dell'ordinamento penitenziario, in tema di detenzione domiciliare, modificando il comma 1-bis del medesimo articolo 47-ter (relativo alla misura alternativa della cosiddetta detenzione domiciliare "generica") sia nel senso di innalzare da due a quattro anni il limite entro il quale è possibile disporre la misura in questione, sia eliminando la previsione attuale per cui la concessione della misura è subordinata espressamente al presupposto "*che tale misura sia idonea ad evitare il pericolo che il condannato commetta altri reati*" (in luogo di tale previsione viene introdotta quella per cui presupposto per la concessione della misura è che la stessa "*sia idonea al recupero sociale del condannato*"), sia infine con la soppressione della previsione attualmente vigente ai sensi della quale la detenzione domiciliare "generica" non si applica ai condannati per i reati di cui all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario;

che in merito deve innanzitutto tenersi conto del fatto che il principio di delega di cui alla lettera b) comma 85 dell'articolo 1 della legge n. 103 del 2017 stabilisce testualmente che, nell'esercizio della delega qui considerata, il legislatore delegato dovrà procedere alla "*revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti soggettivi sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità e, in particolare, per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale*";

che conseguentemente l'esclusione dell'applicabilità delle modifiche apportate al richiamato comma 1-bis dell'articolo 47-ter dell'ordinamento penitenziario quantomeno "*per i casi di eccezionale gravità e pericolosità e in particolare per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale*" appare necessaria al fine di assicurare la conformità alla delega;

che in ogni caso il significativo ampliamento dell'ambito di operatività della cosiddetta detenzione domiciliare "generica" attuato con le richiamate modifiche del comma 1-bis del predetto articolo 47-ter - e in particolare con quella relativa al limite di pena - rende opportuno, nel merito, conservare in tutta la sua latitudine l'esclusione di tale beneficio per l'insieme dei reati di cui all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario (e non solo per quelli per cui ciò è imposto dalla delega come sopra evidenziato);

che, a tale riguardo, i rilievi contenuti nella relazione illustrativa - e cioè che l'eliminazione del riferimento ai reati di cui al citato articolo 4-bis si giustificherebbe per eliminare una deroga rispetto alla disciplina dettata da questa ultima disposizione, deroga che preclude l'accesso alla misura della detenzione domiciliare generica anche ai condannati che collaborino con la giustizia a norma dell'art. 58-ter - non appaiono pertinenti, sia perché l'articolo 1, comma 85, lettera b), della legge di delega esclude comunque l'ammissibilità di una revisione delle modalità e dei presupposti dell'accesso alle misure alternative per i casi di eccezionale gravità e pericolosità, tra cui le condanne per i delitti di mafia e terrorismo, a prescindere dal fatto che i condannati abbiano o meno collaborato con la giustizia, sia perché rimangono ferme le ragioni di opportunità sopra evidenziate volte a bilanciare una così significativa estensione dell'ambito oggettivo di applicazione dell'istituto in esame con il mantenimento dell'esclusione della sua applicabilità per i gravi reati di cui all'articolo 4-bis, conformemente alla previsione attualmente vigente;

rilevato altresì:

che lo schema di decreto in esame, in ordine alla disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo interviene, con gli articoli 16 e 19, sugli istituti della semilibertà e della liberazione condizionale;

che, in relazione al primo di tali istituti, si prevede che il condannato alla pena dell'ergastolo possa

essere ammesso alla semilibertà - oltre che dopo aver espiato almeno vent'anni di pena - in alternativa anche qualora abbia fruito per cinque anni consecutivi dei permessi premio di cui all'articolo 30-ter dell'ordinamento penitenziario, permessi premio ai quali il condannato all'ergastolo può essere ammesso - secondo la normativa già vigente - dopo l'espiazione di almeno dieci anni di pena (articolo 30-ter, comma 4, lettera d), del predetto ordinamento);

che, per quanto riguarda la liberazione condizionale, si prevede che il condannato alla pena dell'ergastolo possa esservi ammesso, oltre che nell'ipotesi in cui abbia scontato almeno ventisei anni di pena - già prevista dalla normativa vigente - in alternativa anche nell'ipotesi in cui abbia sperimentato in modo positivo e costante per almeno cinque anni consecutivi il regime di semilibertà;

che, ai fini dell'effettiva portata delle previsioni attualmente vigenti, deve tenersi conto che, ai sensi dell'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario, agli effetti del computo della misura di pena che occorre avere espiato per essere ammessi ai benefici dei permessi premio, della semilibertà e della liberazione condizionale, si considera come scontata anche la parte di pena detratta per effetto del riconoscimento del beneficio della liberazione anticipata (pari, come noto, a quarantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena) e che tale disposizione si applica anche ai condannati all'ergastolo;

che la previsione di delega rilevante sul punto in questione - contenuta nell'articolo 1, comma 85, della legge n. 103 del 2017 - prevede espressamente la *"revisione della disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale"*, richiedendo pertanto una specifica limitazione di carattere assoluto (non rimuovibile) dell'efficacia della revisione in parola nelle ipotesi anzidette (e quindi non potendo ritenersi sufficiente a tal fine l'operatività dei divieti dell'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario, in quanto tale operatività viene meno ove ricorrano determinati presupposti, quali la collaborazione prestata ovvero impossibile o irrilevante, nei casi di cui al comma 1, e l'assenza di elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, nei casi di cui al comma 1-ter del citato articolo 4-bis) ;

che quindi le modifiche introdotte dallo schema in tema di accesso dei condannati alla pena dell'ergastolo ai benefici della semilibertà e della liberazione condizionale appaiono palesemente in eccesso di delega laddove non viene esclusa l'applicabilità delle stesse per i condannati alla pena dell'ergastolo per i delitti di mafia e terrorismo anche internazionale, dovendosi in proposito segnalare che tale esclusione sembrerebbe inoltre opportuna anche sotto il diverso profilo di far salvo il rilievo delle previsioni speciali in tema di collaborazione con la giustizia contenute nell'articolo 16-nonies del decreto legge n. 8 del 1991;

che tali modifiche risulterebbero altresì in eccesso di delega anche laddove non vengono individuati gli altri casi di eccezionale gravità e pericolosità in relazione ai quali le stesse non dovrebbero applicarsi, dovendosi in proposito evidenziare che nell'individuazione dei predetti casi risulta necessario tener conto, in generale, degli effetti, in ordine alla concreta applicabilità dell'ergastolo, della vigente disciplina del giudizio abbreviato (si veda al riguardo l'articolo 442 del codice di procedura penale), nonché più specificamente dell'eccezionale rilievo criminale di alcune condotte per le quali è espressamente prevista la pena dell'ergastolo (si vedano, solo a titolo esemplificativo, le ipotesi di cui ai nn. 1, 3, 5, 5.1 e 5-bis dell'articolo 576 del codice penale);

che, sotto un profilo ancora ulteriore, la non inclusione fra i casi di eccezionale gravità e pericolosità delle ipotesi omicidiarie (nella specie articolo 576, nn. 5 e 5.1, del codice penale) riconducibili al complesso delle problematiche del cosiddetto "femminicidio" sarebbe in contrasto con la particolare rilevanza attribuita a questo tema nel corso dell'intera legislatura (ultimamente manifestatasi in un tempestivo intervento correttivo di una delle nuove disposizioni del codice penale introdotte dalla citata legge n. 103 del 2017 con riferimento a condotte di ben minore gravità);

rilevato infine che l'articolo 25, comma 1, lettera h), modifica, tra le altre, la disposizione sull'istruzione di cui all'articolo 19 dell'ordinamento penitenziario, nel senso di aggiungere alla possibile frequenza di corsi universitari la frequenza di corsi tecnici superiori, ma sopprimendo la norma vigente che prevede la possibilità di frequentare corsi scolastici per corrispondenza, per radio e per televisione, con una scelta che - sotto quest'ultimo aspetto - suscita perplessità dal punto di vista delle specifiche finalità perseguite dalla disposizione in esame ;

esprime parere non ostativo con le seguenti osservazioni:

- si raccomanda al Governo, all'articolo 2, comma 1, lettera a), dello schema di decreto in esame, di aggiungere, alla fine del primo periodo del comma 7 dell'articolo 11 dell'ordinamento penitenziario, come riformulato dal predetto articolo 2, le parole: "*salvo quanto previsto dall'articolo 1, commi 3 e 7, della legge n. 219 del 2017*";
- si raccomanda al Governo, all'articolo 7, comma 1, lettera a), al n. 1), di sostituire le parole "*di cui agli articoli 416, primo e terzo comma, del codice penale*" con le altre "*di cui all'articolo 416 del codice penale*", nonché di sopprimere, dopo le parole "*all'articolo 291-quater*", le altre "*comma 1,*" e, dopo le parole "*all'articolo 74*", le altre "*comma 1,*" conseguentemente sopprimendo al n. 2) le parole da "*nonché, fuori dai casi di cui al comma 1*" fino alla fine del n. 2) medesimo;
- si raccomanda al Governo di sopprimere l'articolo 8, la lettera a) del comma 1 dell'articolo 9, alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 11 le parole "*e le parole «nei commi 1,1-ter e 1-quater» sono sostituite dalle seguenti «nel comma 1»*", nonché al n. 2) della lettera b) del comma 1 dell'articolo 16 le parole "*e le parole «nei commi 1,1-ter e 1-quater dell'articolo» sono sostituite dalle seguenti «nel comma 1 dell'articolo»*";
- si raccomanda al Governo di sopprimere l'articolo 12;
- si raccomanda al Governo, all'articolo 14, comma 1, lettera b), al capoverso "*art. 47-septies*", comma 1, dopo le parole "*all'articolo 4-bis*". di sopprimere le parole "*comma 1,*";
- si raccomanda al Governo, all'articolo 15, al comma 1, alla lettera a), al n. 4), al capoverso "*1-bis*", dopo il primo periodo, di inserire il seguente "*La presente disposizione non si applica ai condannati per i reati di cui all'articolo 4-bis.*";
- si raccomanda al Governo, all'articolo 16, al comma 1, alla lettera b), al n. 4), di inserire, dopo le parole "*di cui all'articolo 30-ter*", le altre "*salvo che per i casi di condanna per delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, ovvero per delitti di cui all'articolo 416-bis del codice penale ovvero commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo o al fine di agevolare le associazioni in esso previste ovvero ancora per i casi di cui all'articolo 576 del codice penale,*" nonché di inserire, all'articolo 19, al comma 1, al capoverso "*Art. 54-bis*", al comma 4, alla lettera b), dopo le parole "*ventisei anni di pena ovvero che*" le altre "*salvo che per i casi di condanna per delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, ovvero per delitti di cui all'articolo 416-bis del codice penale ovvero commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo o al fine di agevolare le associazioni in esso previste ovvero ancora per i casi di cui all'articolo 576 del codice penale,*";
- si raccomanda al Governo, all'articolo 25, comma 1, lettera h), al primo capoverso, di aggiungere il seguente periodo: "*E' favorita la frequenza a corsi scolastici per corrispondenza, per radio e per televisione*".