



Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

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

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

- A) La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.**

Il presente decreto legislativo si propone di dare parziale attuazione alla delega normativa 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).

Il provvedimento, rispetto all'originario progetto, intende corrispondere ad alcune necessità essenzialmente di natura procedimentale collegate alle competenze della magistratura di sorveglianza e a inserire modifiche legislative volte al miglioramento della vita carceraria, attraverso l'attuazione dei seguenti criteri di delega: previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute straniere (comma 85, lettera o); previsione di norme volte al rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, ma non anche in materia di sorveglianza dinamica (comma 85, lettera r).

Inoltre a seguito del trasferimento delle competenze della medicina penitenziaria al servizio sanitario nazionale, si è inteso assicurare l'adeguamento al nuovo regime di competenze in ambito sanitario e la valorizzazione dei servizi funzionali alle esigenze terapeutiche di detenuti ed internati, affinché lo stato di privazione della libertà personale non incida su diritti fondamentali della persona che devono essere comunque garantiti (articolo 32 Cost.).

Le problematiche legate al definitivo passaggio di competenze in materia di assistenza sanitaria in favore dei soggetti detenuti dal Ministero della giustizia al Ministero della salute e, quindi, al Servizio Sanitario Nazionale nell'ottica della parità di tutti nella fruizione del servizio sanitario pubblico, riguardano, in particolare, le carenze nell'offerta di alcuni servizi socio-sanitari e l'esigenza di promuovere l'ammodernamento delle attuali procedure, nella prospettiva di

rendere effettivo il diritto della popolazione detenuta a una adeguata tutela della salute in carcere.

Alcune delle problematiche riscontrate riguardano la disomogeneità delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, la non sempre adeguata programmazione della spesa per un'ideale offerta sanitaria.

Sentita fortemente è l'esigenza di affermare in modo chiaro il diritto di detenuti e internati a prestazioni sanitarie tempestive. L'effettività della garanzia, infatti, si gioca anche sul terreno della disciplina delle liste d'attesa per l'erogazione delle prestazioni sanitarie: spesso, infatti, accade che il trasferimento del detenuto in un diverso istituto penitenziario, che ricade sotto la competenza di altra azienda sanitaria, faccia perdere la precedenza acquisita nella lista d'attesa per una prestazione richiesta prima del trasferimento, con pregiudizio per lo stato di salute della persona.

Con riguardo alla semplificazione delle procedure, il provvedimento mira – senza operare alcuno stravolgimento dell'assetto organizzativo vigente – a conseguire alcuni importanti risultati sul piano dell'efficienza del sistema: da un netto miglioramento, sotto il profilo temporale, del servizio per l'utenza, a un significativo risparmio in termini di energie amministrative a vantaggio sia degli uffici di sorveglianza, sia degli uffici preposti all'amministrazione penitenziaria. Una delle criticità cui si intende ovviare, in concreto, sono rappresentate dalle lungaggini procedurali e procedurali nonché dall'aggravio del contenzioso, nella specie dell'Avvocatura dello Stato. Si mira, cioè, a consentire all'amministrazione penitenziaria di presenziare personalmente nei giudizi di reclamo, alleggerendo il gravoso contenzioso dell'Avvocatura dello Stato: ciò tenuto conto del peculiare oggetto dei giudizi instaurati con i reclami dei detenuti. Si tratta, infatti, di questioni concernenti la quotidiana realtà penitenziaria, talvolta involgenti aspetti davvero minuti di questa (si pensi, ad esempio, all'impugnazione delle sanzioni disciplinari a carico dei detenuti, al tipo di oggetti e vestiario consentiti all'interno degli istituti di pena, al numero e alle modalità di effettuazione dei colloqui, alla regolamentazione dell'accesso alle biblioteche, al numero di "ore d'aria"). In altri termini, il contenzioso verte su questioni di diritto, strettamente correlate alle scelte organizzative, per la trattazione delle quali l'amministrazione penitenziaria dispone senz'altro di personale adeguatamente formato, senz'altro in grado di provvedere alla difesa della stessa nell'ambito di una procedura semplificata, quale quella delineata per i reclami giurisdizionali.

In materia di vita penitenziaria, gli interventi hanno ad oggetto la modifica di numerose disposizioni dell'ordinamento penitenziario, nella prospettiva del rafforzamento dei diritti di detenuti e internati. Si intende valorizzare la figura del detenuto come persona, posta al centro dell'esecuzione delle misure restrittive della libertà personale e titolare di tutti quei diritti il cui esercizio non sia strettamente incompatibile con la restrizione della libertà personale.

In particolare, si segnala la novità introdotta dal presente provvedimento riguardante la necessità di evitare che il sesso rappresenti fattore di discriminazione con riferimento, ad esempio, al trattamento talvolta diseguale riservato alle donne in carcere. Si osserva, al riguardo, che la popolazione femminile costituisce una percentuale molto bassa dell'intera popolazione detenuta (al 30 settembre 2017 è poco più del 4%), con il rischio che venga ingiustificatamente trascurata dal punto di vista trattamentale.

Come constatato, sulla base delle recenti statistiche del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, la frammentazione delle presenze femminili sul territorio nazionale comporta che alle donne siano destinate risorse limitate, con conseguente ricaduta sull'offerta di attività trattamentali capaci di concretare il recupero e il reinserimento.

Analoga attenzione si è posta alla salvaguardia dalle possibili discriminazioni dovute all'identità di genere per quei soggetti che, come i transessuali o *transgender*, dovrebbero essere collocati in istituti o sezioni compatibili con il proprio sesso di identificazione e messi nelle condizioni di proseguire la transizione di sesso durante la detenzione.

Tale previsione è finalizzata a prevenire fenomeni, purtroppo molto frequenti in ambito carcerario, di stigmatizzazione del mero dichiarato orientamento sessuale, che si attua inserendo tali soggetti in istituti o sezioni solo in base all'orientamento stesso, con il connesso rischio di sottrazione al trattamento ordinariamente praticato nei confronti della restante popolazione detenuta.

In merito, si intende ovviare al rischio che l'esperienza della detenzione si trasformi in una sorta di "moltiplicatore" delle vulnerabilità dei soggetti, costretti ad affrontare la sfida di relazionarsi con se stessi e con gli altri all'interno di un'istituzione totale che si rivela nel complesso inadeguata nel rispondere alle condizioni di multi-problematicità che la attraversano.

Il presente intervento normativo che si occupa anche dei soggetti stranieri mira ad evitare che per loro l'esperienza carceraria rappresenti una condizione che comporta un supplemento di afflittività della pena, per due ordini di fattori: a) le difficoltà linguistiche, che incidono negativamente sulla conoscenza dei propri diritti (e doveri), sulla relazione con gli operatori e con gli altri detenuti, sulla vita detentiva in genere e sull'accesso alle opportunità trattamentali; b) la difficoltà di mantenere legami con la famiglia.

Inoltre, una ulteriore criticità cui si intende ovviare risulta essere quella rappresentata dal rischio che la privazione della libertà comporti una *capitis deminutio* del soggetto ristretto, che finisce per perdere non solo quella parte di libertà che è strettamente connessa alla sua condizione detentiva, ma anche le altre sue libertà.

Per evitare ciò si ribadiscono a livello normativo i concetti di 'responsabilità', 'autonomia', 'socializzazione' e 'integrazione', che caratterizzano il trattamento penitenziario verso modelli di partecipazione attiva e 'responsabilizzante' del detenuto a tutte quelle attività che favoriscono il suo processo di reintegrazione.

Il rispetto della dignità della persona comporta, altresì, il soddisfacimento, per impedirne l'isolamento, delle sue convinzioni religiose, che si traduce nel soddisfacimento delle relative esigenze di culto ed abitudini alimentari, nell'osservanza del principio di *tendenziale* conformità della vita penitenziaria a quella esterna. La natura cogente della prescrizione è mitigata dalla possibilità, da parte dell'amministrazione, di garantire un vitto conforme nei limiti delle effettive disponibilità e della concreta reperibilità di generi rispondenti alle varie esigenze della popolazione detenuta.

Nell'ambito della prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione risulta essere, invece, fondamentale garantire un'attenzione non formale alle regole di alimentazione professate secondo i diversi credo religiosi.

Al fine di comprendere l'impatto dell'intervento sull'attuale situazione carceraria, si riportano i dati elaborati dall'ufficio di statistica del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, relativi al numero di soggetti ristretti nelle carceri italiane negli ultimi cinque anni. I dati sono suddivisi per tipologia di detenuto.

Numero detenuti per Tipologia risultante dagli archivi di Siap/Afis

DATA PRESENZA	TIPOLOGIA DETENUTO	NUMERO DETENUTI
31/12/2013	** MANCANTE **	2.401
31/12/2013	41 BIS	707
31/12/2013	ALTA SICUREZZA	1
31/12/2013	ALTA SICUREZZA 1	341
31/12/2013	ALTA SICUREZZA 2	63
31/12/2013	ALTA SICUREZZA 3	8.694
31/12/2013	COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	528
31/12/2013	COMUNI	45.829
31/12/2013	E.I.V.	1
31/12/2013	PROTETTI	3.851
31/12/2013	ZETA	122
al 31/12/2013 Totale		62.538
31/12/2014	** MANCANTE **	253
31/12/2014	41 BIS	723
31/12/2014	ALTA SICUREZZA	2
31/12/2014	ALTA SICUREZZA 1	321
31/12/2014	ALTA SICUREZZA 2	52
31/12/2014	ALTA SICUREZZA 3	8.721
31/12/2014	COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	516
31/12/2014	COMUNI	38.215
31/12/2014	DET CON INFERMITA' PSICHICA SOPRAVVENUTA AL CONDANNATO, EX ART. 148	15
31/12/2014	DET IN OSS PSICHIATRICA PER PARTICOL MOTIVI, EX ART 112/2 DPR 230/2000	29
31/12/2014	DETENUTI MINORATI PSICHICI, EX ART. 111/5 D.P.R. 230/2000	47
31/12/2014	INTERNATI ART. 220/2 C.P.	6
31/12/2014	INTERNATI ART. 212/2 C.P.	182
31/12/2014	INTERNATI CCC PROVVISORIA, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	122
31/12/2014	INTERNATI CCC, EX ART. 219 C.P.	68
31/12/2014	INTERNATI CCC, EX ART. 232 C.P.	19
31/12/2014	INTERNATI OPG PROSCIOLTI, EX ART. 222 C.P.	77
31/12/2014	INTERNATI OPG PROVVISORIO, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	129
31/12/2014	PROTETTI	4.017
31/12/2014	ZETA	113
al 31/12/2014 Totale		53.627
31/12/2015	** MANCANTE **	173
31/12/2015	41 BIS	728
31/12/2015	ALTA SICUREZZA 1	316
31/12/2015	ALTA SICUREZZA 2	59
31/12/2015	ALTA SICUREZZA 3	8.448
31/12/2015	COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	490
31/12/2015	COMUNI	37.248
31/12/2015	DET CON INFERMITA' PSICHICA SOPRAVVENUTA AL CONDANNATO, EX ART. 148	29
31/12/2015	DET IN OSS PSICHIATRICA PER PARTICOL MOTIVI, EX ART 112/2 DPR 230/2000	14
31/12/2015	DET IN OSS PSICHIATRICA, EX ART 112 DPR 230/2000	15
31/12/2015	DETENUTI MINORATI PSICHICI, EX ART. 111/5 D.P.R. 230/2000	48
31/12/2015	FF.00.	35
31/12/2015	INTERNATI ART. 220/2 C.P.	10

31/12/2015	INTERNATI ART. 212/2 C.P.	135
31/12/2015	INTERNATI CCC PROVVISORIA, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	19
31/12/2015	INTERNATI CCC, EX ART. 219 C.P.	12
31/12/2015	INTERNATI CCC, EX ART. 232 C.P.	8
31/12/2015	INTERNATI OPG PROSCIOLTI, EX ART. 222 C.P.	22
31/12/2015	INTERNATI OPG PROVVISORIO, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	21
31/12/2015	OMOSESSUALE	41
31/12/2015	PROTETTI	2.976
31/12/2015	RIPROVAZIONE SOCIALE	960
31/12/2015	SICUREZZA PASSIVA (CIRC. 500422 DEL 2/5/2001)	198
31/12/2015	TRANSESSUALE	27
31/12/2015	ZETA	132
al 31/12/2015 Totale		52.164
31/12/2016	** MANCANTE **	82
31/12/2016	41 BIS	724
31/12/2016	ALTA SICUREZZA 1	319
31/12/2016	ALTA SICUREZZA 2	76
31/12/2016	ALTA SICUREZZA 3	8.455
31/12/2016	COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	492
31/12/2016	COMUNI	39.488
31/12/2016	DET CON INFERMITA' PSICHICA SOPRAVVENUTA AL CONDANNATO, EX ART. 148	31
31/12/2016	DET IN OSS PSICHIATRICA PER PARTICOL MOTIVI, EX ART 112/2 DPR 230/2000	5
31/12/2016	DET IN OSS PSICHIATRICA, EX ART 112 DPR 230/2000	37
31/12/2016	DETENUTI MINORATI PSICHICI, EX ART. 111/5 D.P.R. 230/2000	59
31/12/2016	FF.OO.	79
31/12/2016	HIV 1° LIVELLO	14
31/12/2016	INTERNATI ART. 220/2 C.P.	3
31/12/2016	INTERNATI ART. 212/2 C.P.	169
31/12/2016	INTERNATI CCC PROVVISORIA, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	6
31/12/2016	INTERNATI CCC, EX ART. 219 C.P.	4
31/12/2016	INTERNATI CCC, EX ART. 232 C.P.	3
31/12/2016	INTERNATI OPG PROSCIOLTI, EX ART. 222 C.P.	11
31/12/2016	INTERNATI OPG PROVVISORIO, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	8
31/12/2016	OMOSESSUALE	55
31/12/2016	PROTETTI	5
31/12/2016	RIPROVAZIONE SOCIALE	3.138
31/12/2016	SICUREZZA PASSIVA (CIRC. 500422 DEL 2/5/2001)	1.207
31/12/2016	TRANSESSUALE	68
31/12/2016	ZETA	115
al 31/12/2016 Totale		54.653
06/11/2017	** MANCANTE **	131
06/11/2017	41 BIS	725
06/11/2017	ALTA SICUREZZA 1	307
06/11/2017	ALTA SICUREZZA 2	89
06/11/2017	ALTA SICUREZZA 3	8.468
06/11/2017	COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	525
06/11/2017	COMUNI	42.377
06/11/2017	DET CON INFERMITA' PSICHICA SOPRAVVENUTA AL CONDANNATO, EX ART. 148	42

06/11/2017	DET IN OSS PSICHIATRICA PER PARTICOL MOTIVI, EX ART 112/2 DPR 230/2000	1
06/11/2017	DET IN OSS PSICHIATRICA, EX ART 112 DPR 230/2000	51
06/11/2017	DETENUTI MINORATI PSICHICI, EX ART. 111/5 D.P.R. 230/2000	102
06/11/2017	FF.OO.	69
06/11/2017	HIV 1° LIVELLO	13
06/11/2017	INTERNATI ART. 220/2 C.P.	3
06/11/2017	INTERNATI ART. 212/2 C.P.	153
06/11/2017	INTERNATI CCC PROVVISORIA, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	8
06/11/2017	INTERNATI CCC, EX ART. 219 C.P.	3
06/11/2017	INTERNATI CCC, EX ART. 232 C.P.	1
06/11/2017	INTERNATI OPG PROSCIOLTI, EX ART. 222 C.P.	2
06/11/2017	INTERNATI OPG PROVVISORIO, EX ART. 206 C.P. - 312- 313 C.P.P.	10
06/11/2017	OMOSESSUALE	61
06/11/2017	PROTETTI ** TIPOLOGIA NON PIU' PREVISTA: AGGIORNARE **	22
06/11/2017	RIPROVAZIONE SOCIALE	3.368
06/11/2017	SICUREZZA PASSIVA (CIRC. 500422 DEL 2/5/2001)	1.282
06/11/2017	TRANSESSUALE	56
06/11/2017	ZETA	122
al 06/11/2017 Totale		57.991

Di seguito si riportano i dati riguardanti i detenuti ristretti negli istituti penitenziari italiani suddivisi per posizione giuridica, sesso e nazionalità. Questo dato rileva ai fini della possibilità di introdurre un trattamento penitenziario "individualizzato" in relazione alla persona ristretta nell'istituto penitenziario.

Serie storica semestrale degli anni: 1991 - 2017

Data di rilevazione	Posizione giuridica				Sesso		Nazionalità	
	Imputati	Condannati	Internati	Totale	Donne	% rispetto ai presenti	Stranieri	% rispetto ai presenti
30/06/1991	17.103	12.698	1.252	31.053	1.572	5,06	nd	nd
31/12/1991	19.875	14.319	1.275	35.469	1.892	5,33	5.365	15,13
30/06/1992	24.579	18.510	1.335	44.424	2.411	5,43	nd	nd
31/12/1992	25.343	20.567	1.406	47.316	2.568	5,43	7.237	15,30
30/06/1993	26.789	23.718	1.430	51.937	2.805	5,40	nd	nd
31/12/1993	25.497	23.503	1.348	50.348	2.525	5,02	7.892	15,67
30/06/1994	26.041	27.203	1.372	54.616	2.668	4,89	nd	nd
31/12/1994	23.544	26.265	1.356	51.165	2.311	4,52	8.481	16,58
30/06/1995	23.559	27.093	1.321	51.973	2.366	4,55	nd	nd
31/12/1995	19.431	26.089	1.388	46.908	1.999	4,26	8.334	17,77
30/06/1996	20.452	26.882	1.360	48.694	2.081	4,27	8.803	18,08
31/12/1996	19.375	26.962	1.372	47.709	2.099	4,40	9.373	19,65
30/06/1997	21.242	26.987	1.325	49.554	2.060	4,16	10.609	21,41
31/12/1997	20.510	26.646	1.339	48.495	1.938	4,00	10.825	22,32

30/06/1998	21.854	27.451	1.273	50.578	1.976	3,91	11.695	23,12
31/12/1998	21.952	24.551	1.308	47.811	1.832	3,83	11.973	25,04
30/06/1999	23.342	26.167	1.347	50.856	2.067	4,06	13.317	26,19
31/12/1999	23.699	26.674	1.441	51.814	2.136	4,23	14.057	27,13
30/06/2000	23.766	28.321	1.450	53.537	2.271	4,24	14.918	27,86
31/12/2000	24.295	27.414	1.456	53.165	2.326	4,36	15.582	29,31
30/06/2001	24.989	28.962	1.442	55.393	2.440	4,40	16.378	29,57
31/12/2001	23.302	30.658	1.315	55.275	2.369	4,38	16.294	29,48
30/06/2002	22.411	32.729	1.137	56.277	2.496	4,44	17.049	30,29
31/12/2002	21.682	32.854	1.134	55.670	2.469	4,44	16.788	30,16
30/06/2003	20.524	34.695	1.184	56.403	2.565	4,55	16.636	29,49
31/12/2003	20.225	32.865	1.147	54.237	2.493	4,60	17.007	31,36
30/06/2004	20.151	35.291	1.090	56.532	2.660	4,71	17.783	31,46
31/12/2004	20.036	35.033	999	56.068	2.589	4,62	17.819	31,78
30/06/2005	21.037	36.995	1.093	59.125	2.858	4,83	19.071	32,26
31/12/2005	21.662	36.676	1.185	59.523	2.804	4,71	19.836	33,32
30/06/2006	21.820	38.193	1.251	61.264	2.923	4,77	20.221	33,01
31/12/2006	22.145	15.468	1.392	39.005	1.670	4,28	13.152	33,72
30/06/2007	25.514	17.042	1.401	43.957	1.922	4,37	15.658	35,62
31/12/2007	28.188	19.029	1.476	48.693	2.175	4,47	18.252	37,48
30/06/2008	30.279	23.243	1.535	55.057	2.410	4,38	20.617	37,45
31/12/2008	29.901	26.587	1.639	58.127	2.526	4,35	21.562	37,09
30/06/2009	31.281	30.549	1.800	63.630	2.779	4,37	23.609	37,10
31/12/2009	29.809	33.145	1.837	64.791	2.751	4,12	24.067	37,15
30/06/2010	29.691	36.781	1.786	68.258	3.003	4,40	24.966	36,58

31/12/2010	28.782	37.432	1.747	67.961	2.930	4,31	24.954	36,72
30/06/2011	28.363	37.376	1.655	67.394	2.913	4,32	24.232	35,96
31/12/2011	27.325	38.023	1.549	66.897	2.808	4,20	24.174	36,14
30/06/2012	26.424	38.771	1.333	66.528	2.820	4,24	23.865	35,87
31/12/2012	25.777	38.656	1.268	65.701	2.804	4,27	23.492	35,76
30/06/2013	24.547	40.301	1.180	66.028	2.917	4,42	23.233	35,19
31/12/2013	22.877	38.471	1.188	62.536	2.694	4,31	21.854	34,95
30/06/2014	20.040	36.926	1.126	58.092	2.551	4,39	19.401	33,40
31/12/2014	18.518	34.033	1.072	53.623	2.304	4,30	17.462	32,56
30/06/2015	17.883	34.276	595	52.754	2.210	4,19	17.207	32,62
31/12/2015	17.828	33.896	440	52.164	2.107	4,04	17.340	33,24
30/06/2016	18.513	35.234	325	54.072	2.264	4,19	18.166	33,60
31/12/2016	18.958	35.400	295	54.653	2.285	4,18	18.621	34,07
30/06/2017	19.690	36.946	283	56.919	2.403	4,22	19.432	34,14

Quanto all'impiego di detenuti in attività lavorative, i dati che si riportano danno conto dell'attuale situazione.

Detenuti lavoratori							
Serie storica semestrale degli anni: 1991 - 2017							
Data Rilevazione	Detenuti Presenti	Lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria	% Lavoranti alle dipendenze sul totale dei lavoratori	Lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria	% Lavoranti non alle dipendenze sul totale lavoratori	Totale lavoratori	% Lavoranti sui detenuti presenti
30/06/1991	31.053	9.594	89,66	1.106	10,34	10.700	34,46
31/12/1991	35.469	9.615	88,19	1.287	11,81	10.902	30,74
30/06/1992	44.424	10.698	91,21	1.031	8,79	11.729	26,40
31/12/1992	47.316	9.766	88,68	1.247	11,32	11.013	23,28
30/06/1993	51.937	9.861	88,34	1.301	11,66	11.162	21,49
31/12/1993	50.348	9.398	87,35	1.361	12,65	10.759	21,37
30/06/1994	54.616	9.995	86,98	1.496	13,02	11.491	21,04
31/12/1994	51.165	10.061	87,59	1.426	12,41	11.487	22,45
30/06/1995	51.973	9.979	83,83	1.925	16,17	11.904	22,90
31/12/1995	46.908	10.351	86,59	1.603	13,41	11.954	25,48
30/06/1996	48.694	9.989	85,11	1.747	14,89	11.736	24,10
31/12/1996	47.709	10.222	85,41	1.746	14,59	11.968	25,09
30/06/1997	49.554	10.156	84,45	1.870	15,55	12.026	24,27
31/12/1997	48.495	10.033	85,68	1.677	14,32	11.710	24,15
30/06/1998	50.578	10.691	86,55	1.661	13,45	12.352	24,42
31/12/1998	47.811	10.356	87,47	1.483	12,53	11.839	24,76
30/06/1999	50.856	10.253	85,66	1.717	14,34	11.970	23,54
31/12/1999	51.814	10.421	87,55	1.482	12,45	11.903	22,97
30/06/2000	53.537	10.978	87,19	1.613	12,81	12.591	23,52
31/12/2000	53.165	11.121	86,85	1.684	13,15	12.805	24,09
30/06/2001	55.393	11.784	85,30	2.031	14,70	13.815	24,94

31/12/2001	55.275	11.784	85,25	2.039	14,75	13.823	25,01
30/06/2002	56.277	12.110	84,36	2.245	15,64	14.355	25,51
31/12/2002	55.670	11.213	83,22	2.261	16,78	13.474	24,20
30/06/2003	56.403	11.198	82,16	2.432	17,84	13.630	24,17
31/12/2003	54.237	11.463	83,23	2.310	16,77	13.773	25,39
30/06/2004	56.532	11.951	84,08	2.263	15,92	14.214	25,14
31/12/2004	56.068	12.152	82,75	2.534	17,25	14.686	26,19
30/06/2005	59.125	11.824	81,01	2.771	18,99	14.595	24,68
31/12/2005	59.523	12.723	81,68	2.853	18,32	15.576	26,17
30/06/2006	61.264	12.591	81,23	2.910	18,77	15.501	25,30
30/06/2012	39.005	10.483	87,21	1.538	12,79	12.021	30,82
30/06/2007	43.957	11.005	87,29	1.603	12,71	12.608	28,68
31/12/2007	48.693	11.717	87,93	1.609	12,07	13.326	27,37
30/06/2008	55.057	11.633	86,73	1.780	13,27	13.413	24,36
31/12/2008	58.127	12.165	86,95	1.825	13,05	13.990	24,07
30/06/2009	63.630	11.610	86,59	1.798	13,41	13.408	21,07
31/12/2009	64.791	12.376	86,72	1.895	13,28	14.271	22,03
30/06/2010	68.258	12.058	85,42	2.058	14,58	14.116	20,68
31/12/2010	67.961	12.110	85,44	2.064	14,56	14.174	20,86
30/06/2011	67.394	11.508	83,60	2.257	16,40	13.765	20,42
31/12/2011	66.897	11.700	83,80	2.261	16,20	13.961	20,87

B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

L'obiettivo a breve termine del presente intervento normativo risulta essere quello di esercitare la delega normativa, nei limiti resi possibili dal mutato quadro politico.

L'intervento normativo consentirà, nel medio e lungo periodo, di razionalizzare le attività degli uffici preposti alla gestione del settore penitenziario, nell'ottica del recupero di efficienza del sistema, della riduzione dei tempi procedurali, nonché del conseguenziale risparmio di spesa.

C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.

Gli indicatori che consentiranno la verifica del grado di raggiungimento dei sopra descritti obiettivi sono rappresentati dai dati relativi alla riduzione dei tempi di definizione delle procedure di sorveglianza, all'aumento di detenuti coinvolti, principalmente in ambito detentivo, in programmi di trattamento diretti alla loro rieducazione.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Risultano destinatari delle presenti disposizioni, tra i soggetti pubblici, la magistratura requirente e di sorveglianza, nonché gli istituti penitenziari, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e gli Uffici dell'esecuzione penale.

Tra i soggetti privati, sono interessati i soggetti condannati (donne, stranieri, soggetti vulnerabili, soggetti affetti da dipendenze, soggetti a rischio di atti di autolesionismo o suicidio, sex offenders) e gli avvocati penalisti.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Il decreto delegato nella sua originaria versione recepiva i lavori svolti dalle Commissioni ministeriali di studio istituite con decreto del Ministro della giustizia del 19 luglio 2017, coordinate dal Prof. Glauco Giostra e composte da professori universitari, magistrati e avvocati.

A seguito della mutata composizione del Parlamento che ha espresso un radicale parere contrario alla proposta di riforma nel suo complesso, il Governo ha inteso esercitare la delega entro limiti assai più stretti, essenzialmente: semplificazione delle procedure e interventi in tema di vita penitenziaria

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO")

L'opzione di non intervento è stata valutata, ma disattesa per motivi di opportunità politica, ritenendosi comunque di dover dare risposta ad alcune delle criticità evidenziate alla Sezione 1.

SEZIONE 4 - OPZIONI ALTERNATIVE ALL'INTERVENTO REGOLATORIO

Nel merito sono state valutate opzioni alternative. In particolare a fronte delle riserve manifestate in sede parlamentare si è preferito di non riformare il sistema delle misure alternative né di incidere sulle modalità di accesso alle stesse, soprattutto in funzione di facilitazione. Sotto il medesimo

profilo si è inteso omettere ogni intervento in punto di automatismi e preclusioni condizionanti la fruizione di benefici penitenziari.

Rispetto all'opzione di esercitare comunque la delega con riguardo alle misure alternative, senza incidere sulle presunzioni preclusive collegate ad alcuni reati, si è comunque deciso di non dare attuazione alla delega nella parte all'intero blocco di norme dedicate al trattamento extramurario.

Rispetto alla parte residua dell'intervento in punto di semplificazione va segnalato che nei lavori preparatori che una proposta ha optato per l'adozione della procedura di cui all'articolo 667, comma 4, c.p.p. per le richieste di misure alternative dei condannati non detenuti, secondo quanto previsto dall'articolo 656, comma 5, c.p.p., con una pena da scontare (anche residua) non superiore a diciotto mesi.

A sostegno di questa soluzione si è ritenuto che essa non sacrifica, nemmeno in misura minima, l'apporto degli esperti che compongono il tribunale di sorveglianza e che, nel perimetro delineato, può avvalersi di un'istruttoria rapida e assai poco impegnativa. Si è però prevista l'incompatibilità dei giudici che decidono in prima battuta *de plano* con la composizione del collegio chiamato a deliberare sull'eventuale opposizione.

Quest'ultimo aspetto, che avrebbe comportato diseconomie organizzative, dando luogo a un'ulteriore ragione di incompatibilità a giudicare all'interno di uffici che non sono dotati di organici di magistrati particolarmente significativi sotto il profilo numerico, ha fatto optare per la diversa soluzione, infine, recepita nello schema di decreto.

Ancora, diverse opzioni sono state valutate circa l'individuazione dell'autorità competente a decidere sul trasferimento dei detenuti e degli internati in ospedali civili o in altri luoghi di cura. Si è preferito mantenere in capo all'autorità giudiziaria la competenza per tutti gli imputati e si è scartata l'altra opzione che affidava, dopo la sentenza di condanna di primo grado, l'intera competenza (imputati condannati e condannati in via definitiva) in capo alla magistratura di sorveglianza. Si è ritenuto, infatti, preferibile conservare in capo al giudice che procede l'attribuzione di valutare la necessità di un trasferimento extracarcerario, dal momento che, in corso di processo, la magistratura di sorveglianza non dispone, almeno non sempre, di tutti gli elementi informativi per una corretta e giusta decisione.

Ulteriore opzione alternativa si è posta in relazione alla composizione del consiglio di disciplina, considerato che la delega ha previsto «*l'esclusione del sanitario dal consiglio di disciplina istituito presso l'istituto penitenziario*» (articolo 1, comma 85, lettera m). Si era posto il dubbio se fosse opportuno optare per l'investitura di un soggetto operante all'interno o, viceversa, all'esterno dell'istituto penitenziario. Muovendo dalle premesse che una delle numerose inadeguatezze del procedimento disciplinare è quella rappresentata dalla oggettiva mancanza di imparzialità dell'organismo che giudica sulla responsabilità dell'incolpato, si è ritenuto di optare per la seconda soluzione, che tra l'altro risulta in sintonia con l'orientamento, largamente condiviso, volto a contrastare il più possibile la tendenziale separatezza del carcere dalla società esterna. Questa tesi è risultata maggioritaria rispetto a una diversa opinione che proponeva, in sostituzione del sanitario, l'inserimento di un secondo educatore nel consiglio di disciplina. Nel riformulato secondo comma dell'articolo 40 l. n. 354 del 1975 si è stabilito, pertanto, che come terzo componente dell'organismo disciplinare, figuri un professionista esperto.

Per quanto concerne la proposta delle modifiche dell'articolo 678 c.p.p., si è posta, in via preliminare, l'esigenza di optare fra due possibili soluzioni alternative. Più precisamente, si è trattato di scegliere per un'eventuale ripartizione delle garanzie previste dal legislatore delegante nell'ultima parte dell'articolo 1, comma 85, lettera c), tra l'articolo 666 e l'articolo 678 o, viceversa, per una concentrazione della loro traduzione normativa nel corpo dell'articolo 678 c.p.p. Se ci si

fosse uniformati al criterio della ripartizione, la soluzione ipotizzata sarebbe stata quella di inserire nell'articolo 666 – con una efficacia, pertanto, “ambivalente” – la regola della pubblicità, disciplinando in sede di articolo 678 il diritto dell'interessato di partecipare all'udienza. La proposta qui formulata propende, invece, per la concentrazione, delle due innovazioni nell'articolo 678 c.p.p., principalmente per evitare il rischio di un eccesso di delega, tutt'altro che immaginario se è vero che nella succitata lettera c) si stabilisce che sia «*il procedimento di sorveglianza*», o, meglio, la sua nuova regolamentazione, a garantire il diritto alla presenza dell'interessato e la pubblicità dell'udienza. Ad ulteriore conforto della scelta effettuata, si potrebbe osservare che, nel tessuto della legge delega, le garanzie di cui ci si sta occupando risultano strettamente collegate tra loro, così da indurre a ritenere poco coerente con tale impostazione la scelta di disciplinare il requisito della pubblicità intervenendo in sede di articolo 666 e di regolamentare il diritto alla presenza dell'interessato perfezionando il testo dell'articolo 678 c.p.p.

In materia di riforma dell'assistenza sanitaria in ambito penitenziario ci si è posti la questione dell'autorità competente ad autorizzare le cure e gli accertamenti sanitari che non possono essere garantiti dal servizio sanitario all'interno degli istituti. La Commissione ha ritenuto che, per i condannati e gli internati, non sarebbe adeguato a soddisfare le specifiche esigenze sanitarie di questi ultimi la rimessione della competenza al magistrato che procede in quanto “*sussistono difficoltà di ordine pratico considerato che tale giudice non è una figura di magistrato di prossimità che presiede quotidianamente l'ufficio e non è solito interloquire con l'area della Sanità penitenziaria, senza contare che in molti casi può trovarsi anche geograficamente in località assai distante dall'istituto penitenziario*”.

Si è optato, pertanto, per il magistrato di sorveglianza, “*quale giudice di prossimità*”.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI

A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione.

L'intervento oggetto della proposta non presenta svantaggi, poiché risponde all'esigenza di, razionalizzare il sistema penitenziario.

Gli effetti potranno essere positivi per l'organizzazione e le attività degli uffici giudiziari e dell'amministrazione, ma, altresì, per garantire una più efficace gestione del settore penitenziario.

L'intervento normativo consentirà nel medio e lungo periodo un rafforzamento della tutela dei diritti dei soggetti detenuti, comunque affermati nel decreto legislativo: diritto alla salute, diritto al lavoro, diritto al reinserimento sociale tramite una previa formazione professionale, diritto all'istruzione, diritto alla sfera religiosa, diritto alla salvaguardia della dignità personale.

Tali obiettivi potranno essere effettivamente realizzati anche grazie alla concreta attuazione del principio della territorialità della pena, con attenzione sia ai legami affettivi sia ai percorsi di risocializzazione già intrapresi presso specifici istituti (con riguardo a quest'ultimo punto sono da evidenziare i problemi connessi ai continui trasferimenti cui i detenuti sono spesso sottoposti); alla maggiore considerazione delle specifiche esigenze di tutela della salute dei detenuti, anche modernizzandone il relativo servizio; all'introduzione di norme più cogenti quanto al diritto all'istruzione, che rendano possibile ed effettiva la frequenza da parte di tutti i detenuti dei corsi di

istruzione di primo e secondo grado e dei corsi di formazione e qualificazione professionale; all'effettiva attenzione ai bisogni di particolari categorie di soggetti definite "vulnerabili". La quantificazione degli effetti è opera impossibile perché il sistema giustizia reagirà alle indicate innovazioni in modo non rilevabile attraverso un giudizio prognostico. Quel che è certo è che si avrà comunque un complessivo vantaggio nel medio e lungo periodo.

B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

L'intervento normativo non produce effetti sulle micro, piccole e medie imprese, se non nei limiti di una loro partecipazione, tramite convenzione, all'attività di trattamento intramurario dei detenuti.

C) Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

Non sono previsti oneri informativi a carico delle categorie sopra indicate.

D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione.

Le strutture pubbliche sono in grado di dare attuazione alle nuove norme in quanto le stesse si inseriscono in procedure già in atto. L'attuazione immediata delle nuove norme avviene, infatti, tramite le strutture interne e l'organizzazione già in atto del Ministero della giustizia, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica.

In particolare, potranno essere riconvertiti ambienti disponibili, e idonei allo scopo, all'interno degli stessi edifici penitenziari già esistenti. Inoltre, potranno essere impiegati spazi in alloggi di servizio attualmente inutilizzati, adottando i necessari accorgimenti, al fine della separazione funzionale e in sicurezza di tali ambienti dai fabbricati di servizio.

Si consideri, a tal proposito, che una parte della delega, relativa al riconoscimento del diritto all'affettività, non è stata, allo stato, attuata, proprio perché richiede un'opera di adattamento degli istituti penitenziari in termini di predisposizione logistica e ammodernamento degli spazi e dei locali.

Il disegno di legge di bilancio per l'anno 2018 prevede, anche a tal fine, l'istituzione di un Fondo appositamente dedicato all'attuazione della presente legge di delega penitenziaria.

Quanto, invece, alla parte di cui si dà ora attuazione, relativa al riconoscimento di altri fondamentali diritti nella vita detentiva, si sottolinea che gli istituti penitenziari sono già in grado di predisporre le necessarie misure di organizzazione.

Molti dei diritti che oggi vengono codificati trovano sostanziale soddisfacimento, il che non significa certo che la riforma sia inutile, limitandosi a fotografare l'esistente.

Ciò, si ribadisce, non equivale a dire che oggi la struttura penitenziaria non sia in grado di rispondere ai bisogni a cui la nuova normativa darà pieno riconoscimento giuridico.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA' DEL PAESE

Il decreto legislativo, attenendo alla materia penitenziaria, non presenta profili di diretta incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese, ma al contrario aumenta la fiducia, garantendo una maggiore efficienza della giustizia, nel sistema

giudiziario con conseguenti effetti positivi sulla competitività dell'Italia anche a livello internazionale.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.

Sono soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento normativo in esame i magistrati requirenti, giudicanti e di sorveglianza, nonché le amministrazioni deputate alla gestione del settore penitenziario e dell'esecuzione penale.

B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento, perché diretto a soggetti specializzati (magistrati, avvocati). Il testo verrà diffuso in rete mediante il sito *web* del Ministero della giustizia.

C) Strumenti e modalità per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio verrà attuato dal Ministero della giustizia attraverso le risorse strumentali e umane a disposizione, senza l'introduzione di nuovi oneri per la finanza pubblica. I dati ricavati serviranno, altresì, a valutare l'efficienza e bontà dell'intervento.

Il monitoraggio potrà essere attuato verificando:

- i tempi di definizione dei procedimenti di sorveglianza;
- il numero di reclami giurisdizionali collegati al riconoscimento di diritti collegati alla vita detentiva ;

Gli strumenti utilizzabili sono a disposizione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che, attraverso l'articolazione territoriale dei Provveditorati regionali e delle stesse Direzioni degli istituti penitenziari, potrà costantemente aggiornare ed elaborare statisticamente i dati ai tempi di attesa e di risposta della magistratura di sorveglianza alle richieste dei detenuti. Potrà, inoltre, rilevare l'adeguatezza delle prestazioni che le articolazioni del Servizio Sanitario Nazionale forniranno alla popolazione detenuta.

D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.

Non sono previsti specifici meccanismi per la revisione dell'intervento regolatorio.

E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prescritta V.I.R., nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:

- verifica dell'efficacia dell'intervento mediante analisi dei dati di cui alla Sezione 1, lettera C).
- il numero di accessi alle cure sanitarie al di fuori dell'istituto penitenziario;
- il numero di accessi ai collegamenti audiovisivi;
- le presenze dell'amministrazione penitenziaria in giudizio;

- gli accessi da parte dei detenuti ai corsi di istruzione e formazione; agli spazi di socialità e alle attività comuni o di culto;

SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

L'intervento normativo non è chiamato ad adeguarsi a un livello minimo di regolazione europea, riguardando materia non compresa nelle competenze dell'Unione europea, non provvedendosi, infatti, al recepimento di una direttiva.