



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 TECNICO-NORMATIVA

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo

Il presente schema di decreto legislativo si propone di dare 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 (in particolare 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 (comma 85 lettera a) 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; la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti, il **miglioramento delle condizioni di vita penitenziaria**; coinvolgimento della polizia penitenziaria nelle attività di trattamento (comma 85 lettera d).

2) Analisi del quadro normativo nazionale

In particolare, si provvede:

- 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 previsione di una necessaria osservazione scientifica della personalità da condurre in libertà, stabilendone tempi, modalità e soggetti chiamati a intervenire; alla integrazione delle previsioni sugli interventi degli uffici dell'esecuzione penale esterna; alla previsione di misure per rendere più efficace il sistema dei controlli, anche mediante il coinvolgimento della polizia penitenziaria (comma 85, lettera d);
- 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, lettera m);

- al miglioramento della vita carceraria, attraverso: la previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute ; la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti, **il miglioramento delle condizioni di vita penitenziaria a quella esterna** (comma 85, lettera r); la previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute (comma 85, lettera t).

Si riporta l'elenco degli articoli oggetto dell'intervento di riforma attinenti alla legge 26 luglio 1975, n. 354, recante "*Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*":

- 1 trattamento e rieducazione
- 9 alimentazione
- 10 permanenza all'aperto
- 11 servizio sanitario
- 13 individualizzazione del trattamento
- 14 assegnazione
- 15 elementi di trattamento
- 18 colloqui
- 19 istruzione
- 31 costituzione delle rappresentanze di detenuti e internati
- 33 Isolamento
- 40 autorità competente a deliberare le sanzioni
- 42 trasferimenti
- 43 dimissioni
- 45 assistenza alle famiglie
- 80 personale dell'amministrazione degli istituti

Si richiamano le ulteriori disposizioni di legge oggetto di modifica:

- codice di procedura penale: articoli 656, 667, 678
- legge 15 dicembre 1990, n. 395, recante "*Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria*"

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

Il presente schema di decreto legislativo introduce modifiche alle leggi vigenti. In particolare sono oggetto di modifica singole disposizioni della legge di ordinamento: le norme di cui al capo II e III della legge intitolati alle condizioni generali e alle modalità di trattamento e dunque alla vita detentiva nel suo complesso (igiene, locali, servizio sanitario, colloqui ecc); quelle dedicate al procedimento di sorveglianza, come indicate sopra al punto n.2.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

L'intervento normativo è conforme alla disciplina costituzionale, recependo alcune indicazioni ricavabili dall'art.27 della Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle Regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali

Lo schema di decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle Regioni, incidendo su materia (norme processuali penali e penitenziarie) riservata alla competenza dello Stato.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione

Le disposizioni contenute nell'intervento normativo esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

Lo schema di decreto legislativo ha ad oggetto materie assistite da riserva assoluta di legge, non suscettibili di delegificazione.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter

Non risultano progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto

Le disposizioni contenute nel provvedimento non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza anche costituzionale.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo

Lo schema di decreto legislativo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento europeo.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo oggetto.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano procedimenti pendenti avanti la Corte di Giustizia dell'Unione europea aventi il medesimo o analogo oggetto.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea

Considerata l'eterogeneità dei sistemi giuridici penali europei non si hanno indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto all'interno degli Stati membri dell'Unione europea. Come dato leggere nei più recenti studi comparativi disponibili: "Per quanto riguarda la composizione sociodemografica della popolazione detenuta, i paragoni tra Paesi devono essere compiuti con molta cautela poiché l'entità della popolazione carceraria riflette una molteplicità di fattori, come, ad esempio: il livello di criminalità, sistemi giuridici e ordinamenti giudiziari penali differenti, la lunghezza e la modalità di applicazione della custodia cautelare, la diversità nell'utilizzo di misure alternative alla detenzione nei vari gradi di giudizio. L'eterogeneità delle informazioni disponibili nei singoli rapporti Nazionali rende difficile una comparazione dei dati raccolti".

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

16) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso

Il provvedimento non contiene nuove definizioni normative.

17) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi

I riferimenti normativi che figurano nel presente schema sono corretti.

18) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti

Lo schema di decreto legislativo prevede novelle legislative. Si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa con riferimento alle disposizioni vigenti indicate sopra al punto 2) della parte I, cui si rinvia anche in relazione alle norme di nuova introduzione all'interno della legge di ordinamento penitenziario.

19) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo

Non sono previste abrogazioni, se non limitatamente a disposizioni contenute nel regolamento di ordinamento penitenziario (DPR n.230 del 2000) contestualmente trasposte nel corpo della legge n. 354.

20) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente

Lo schema di atto normativo non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

21) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo

Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

22) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione

Non sono previsti atti successivi attuativi di natura normativa.

23) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi

Sono stati utilizzati i dati e i riferimenti statistici in possesso del Ministero della giustizia.