

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Lo schema di decreto legislativo 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.

I contenuti normativi del rinnovato schema in esame tengono conto della volontà politica, sopravvenuta alla trasmissione del testo per la seconda lettura alle Camere ai sensi del comma 83 dell’articolo unico della legge n.103/2017, e tradotta in pareri contrari circa l’assetto complessivo della riforma. Ciò ha indotto il Governo a elaborare un nuovo testo del decreto legislativo e a trasmetterlo alle Camere così avviando un nuovo procedimento di esercizio della delega, con conseguente attivazione, per la prima volta, della proroga di sessanta giorni del relativo termine (prevista dal citato comma 83). Il nuovo testo elaborato, in ragione del tenore delle motivazioni poste a fondamento dei pareri negativi da ultimo resi dalle Camere, è contrassegnato, in particolare, dalla scelta di mancata attuazione della delega nella parte complessivamente volta alla facilitazione dell’accesso alle misure alternative e alla eliminazione di automatismi preclusivi (lettere b), c) ed e) del comma 85 dell’articolo citato). Le Camere sono quindi chiamate a pronunciarsi su un testo diverso, nelle opzioni di fondo, rispetto al precedente con conseguente superamento dell’assetto complessivo della riforma reso oggetto dei pareri contrari.

ASSISTENZA SANITARIA

L’articolo 1 modifica l’articolo 11 dell’ordinamento penitenziario, che contiene le disposizioni centrali per l’assistenza sanitaria in carcere. La revisione tiene conto dell’esigenza di adeguamento al decreto legislativo n. 230 del 1999 e di risposta alle nuove necessità di tutela della salute, come stabilito dalla lettera l) del citato comma 85.

Sono state operate alcune aggiunte alle disposizioni dell’articolo 1 del decreto legislativo n. 230 del 1999.

Con la prima si afferma 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. Si ritiene, allora, che la questione non possa essere risolta a livello di legislazione ordinaria, ma attraverso specifici accordi – da definire in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni – finalizzati a limitare gli effetti che eventuali trasferimenti potrebbero produrre sui tempi di attesa della prestazione sanitaria.

Con la seconda interpolazione si valorizzano gli interventi di prevenzione, cura e sostegno in riferimento alla marginalità sociale. La modifica, terminologica, sulla “*marginalità*”, in luogo della precedente espressione “*disagio sociale*” viene incontro al rilievo del Garante Nazionale sulla non adeguatezza della terminologia (“*disagio sociale*”) che era stata impiegata nel testo dello schema del decreto legislativo.

Per quanto specificamente attiene alla modifica dell’articolo 11 ord. pen. si stabilisce che il servizio sanitario nazionale opera negli istituti penitenziari uniformandosi al decreto legislativo n. 230 del 1999: si tratta di una previsione che, ribadendo quanto stabilito dal decreto legislativo citato, è bene sia presente anche nella legge di ordinamento penitenziario.

Si precisa, ancora, che spetta al Servizio sanitario l’organizzazione di un servizio medico e di un servizio farmaceutico rispondenti alle esigenze profilattiche e di cura della salute dei detenuti e degli internati.

Il comma seguente riprende la disciplina del decreto legislativo n. 230 del 1999 sulla carta dei servizi, che deve essere adottata da ogni azienda sanitaria locale nel cui ambito è ubicato un istituto penitenziario e messa a disposizione dei detenuti e degli internati con idonei mezzi di pubblicità.

Il comma ancora successivo modifica la norma sulle autorizzazioni a cure e accertamenti sanitari che non possono essere garantiti dal Servizio sanitario all’interno degli istituti. Si tratta di un profilo delicato della disciplina, in quanto l’individuazione dell’autorità competente è anche condizione di efficacia dell’intervento sanitario.

Si razionalizza, poi, la complessiva disciplina della competenza per il rilascio delle autorizzazioni in materia di ricoveri in luoghi esterni di cura, la cui attuale regolamentazione, ripartita tra le disposizioni di matrice penitenziaria (l. 26.7.1975, n. 354, e d.p.r. 30.6.2000, n. 230) e quelle del codice di procedura penale (articolo 240 disp. att. c.p.p.), ha originato dubbi interpretativi, non di rado causa di disservizi e ritardi applicativi. Dal punto di vista sistematico, si valorizza il principio per cui la competenza, ai fini dell’intervento nei confronti dei soggetti detenuti, si distribuisce con riferimento alla loro posizione giuridica, con

attivazione del giudice precedente nei confronti degli imputati e – una volta concluso il processo – del magistrato di sorveglianza, al quale è tuttavia attribuita la facoltà di delegare il direttore dell'istituto. La riscrittura si ispira al criterio recepito dall'articolo 279 c.p.p. In accoglimento di un'osservazione della Camera dei deputati, si precisa, in riguardo alla già individuata competenza del pubblico ministero per gli imputati tratti in udienza per il giudizio direttissimo, che il riferimento è al giudizio che si instaura con contestuale richiesta di convalida dell'arresto in flagranza, che si connota appunto per l'assenza, nello spazio temporale che va dall'arresto al giudizio, di un giudice.

Nella disposizione successiva si stabilisce che l'autorità giudiziaria competente può disporre, quando non vi sia il pericolo di fuga, che i detenuti e gli internati trasferiti in ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura non siano sottoposti a piantonamento durante la degenza, salvo che questo sia ritenuto necessario per la tutela della loro incolumità personale. In accoglimento di una condizione della Commissione giustizia della Camera dei deputati, in prima lettura, si è aggiunto che il piantonamento è funzionale non solo alla tutela dell'incolumità del detenuto, ma anche a quella di terzi, non potendosi escludere che il ricovero extracarcerario possa costituire, in assenza di adeguati presidi, un pericolo per i terzi.

Il comma seguente interviene sulla disciplina sanzionatoria dell'allontanamento ingiustificato dal luogo di cura, con rinvio al delitto di evasione (articolo 385 c.p.): si allarga, in tal modo, il campo di applicazione di questa fattispecie, perché l'articolo 11 prevedeva che sussistesse evasione solo in caso di allontanamento senza giustificato motivo da parte di chi non fosse sottoposto a piantonamento. Poiché la sottrazione al potere coercitivo dello Stato si realizza comunque, si è ritenuto di eliminare l'inciso «*non essendo sottoposto a piantonamento*». Naturalmente, si applicherà il secondo comma dell'articolo 385 c.p. qualora la condotta di allontanamento ingiustificato, descritta nella disposizione in commento, sia realizzata usando violenza o minaccia ovvero mediante effrazione.

Alla luce dei rilievi del Garante nazionale, si disciplina la prima visita all'atto dell'ingresso in carcere in modo che, fermo l'obbligo di referto all'autorità giudiziaria ai sensi della disciplina vigente, il medico annoti nella cartella clinica del detenuto, anche mediante documentazione fotografica, ogni informazione relativa a segni o indicazioni che facciano apparire che la persona possa aver subito violenze o maltrattamenti e darne comunicazione al direttore dell'istituto e al magistrato di sorveglianza. In tal modo, gli obblighi di documentazione e di comunicazione rafforzano l'obbligo di referto, garantendo una traccia più significativa (utile

anche ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità penali) degli elementi dai quali possano emergere segni di maltrattamenti o violenza.

Viene, altresì, riconosciuto il diritto di detenuti ed internati ad avere informazioni complete sul loro stato di salute, non solo all'atto di ingresso in istituto, ma anche durante e al termine del periodo di detenzione. Con riferimento alle prestazioni sanitarie va assicurato, come ad ogni cittadino libero, il rispetto dei principi di globalità dell'intervento sulle cause di pregiudizio della salute, di unitarietà dei servizi e delle prestazioni, di integrazione dell'assistenza sociale e sanitaria e di garanzia della continuità terapeutica. È condiviso sul punto il parere espresso dalla Conferenza Unificata sul contenuto del comma 8 dell'articolo 11 novellato circa la garanzia delle visite quotidiane agli ammalati e al detenuto che ne faccia richiesta; essa va attribuita più correttamente al «medico del servizio sanitario», piuttosto che al «servizio sanitario», inteso come struttura; analogamente, peraltro, a quanto già prevede il sesto comma del vigente articolo 11 che discorre appunto del «sanitario», il quale «deve visitare ogni giorno gli ammalati e coloro che ne facciano richiesta».

Si sottolinea, altresì, la necessità di garantire la continuità dei trattamenti sanitari in corso all'esterno o all'interno dell'istituto da cui il detenuto è stato trasferito in modo da assicurare un sistema che consenta ai detenuti di non perdere la priorità acquisita nelle liste d'attesa per le prestazioni sanitarie in convenzione con il Servizio sanitario nazionale.

Il comma successivo prevede che ai detenuti e agli internati, i quali all'atto di ingresso in carcere abbiano in corso un programma terapeutico di transizione sessuale, debba essere assicurata la possibilità di proseguire tale percorso, anche attraverso il necessario supporto psicologico, in quanto l'interruzione della terapia ormonale avrebbe effetti pregiudizievoli sulla salute della persona.

Si è, invece, previsto che, in caso di sospetto di malattie contagiose, il direttore informi immediatamente il magistrato di sorveglianza.

Il trasferimento delle competenze della medicina penitenziaria al Servizio sanitario nazionale giustifica l'abrogazione del comma che prevede che l'amministrazione penitenziaria possa avvalersi della collaborazione dei servizi pubblici sanitari locali, ospedalieri ed extra ospedalieri.

Inoltre, riproducendo il contenuto dell'articolo 17, commi 6 e 7, del regolamento (che sono contestualmente abrogati), si estende l'ambito dei trattamenti sanitari che detenuti e internati possono richiedere a proprie spese: non solo la visita dell'esercente una professione sanitaria di loro fiducia, ma anche trattamenti medici, chirurgici e terapeutici da effettuarsi da parte di

sanitari e tecnici di fiducia nelle infermerie o nei reparti clinici e chirurgici all'interno degli istituti. L'autorizzazione è data dal direttore dell'istituto, analogamente a quanto già oggi previsto, salvo che per gli imputati sino alla pronuncia della sentenza di primo grado, per i quali la competenza è del giudice che procede. Il testo dello schema di decreto è stato modificato in conformità al corretto rilievo della Conferenza unificata circa la necessità del rinvio agli accordi con la competente azienda sanitaria, laddove il detenuto usufruisca, a proprie spese, di trattamenti eseguiti all'interno dell'istituto prestati da un medico di fiducia (articolo 11 comma 12).

Non si richiama il reclamo *ex* articolo 35-*bis* ord. penit., in quanto si qualifica come esplicazione del diritto fondamentale alla salute la possibilità di richiedere di essere visitati a proprie spese. La decisione di non richiamare il citato articolo 35-*bis* si spiega con la necessità di evitare che il reclamo non sia ritenuto azionabile in situazioni assimilabili a quella ora in esame. Si ritiene, peraltro, opportuno introdurre la previsione che, in caso di diniego da parte del direttore, gli atti vengano trasmessi al magistrato di sorveglianza.

Infine, si interviene individuando la competenza non più nel medico provinciale, ma nel direttore generale dell'azienda unità sanitaria. In accoglimento di puntuale osservazione della Conferenza unificata si è provveduto al comma 13 dell'articolo 11 a prevedere che il diritto di visita del dirigente dell'azienda sanitaria è riferito alle condizioni sanitarie e igieniche degli istituti e non dei reclusi, informando degli esiti gli organi locali competenti, ivi compresi quelli comunali, ma non anche il garante nazionale. A questi compete infatti autonomamente il diritto di visita nei singoli istituti ai medesimi scopi.

Conseguentemente agli interventi effettuati sull'articolo 11 si è resa necessaria la abrogazione dell'articolo 240 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale realizzata con l'articolo 2 dello schema, in quanto non più attuale.

SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI – LETTERA A) DEL COMMA 85.

L'articolo 3 modifica alcuni articoli dell'ordinamento penitenziario:

- L'articolo 18-*ter*, ove l'intervento risponde alla duplice esigenza di coordinamento con l'intervento sull'articolo 11 - in base al principio che la competenza della magistratura di sorveglianza, e dell'autorità penitenziaria delegata, si individua con riferimento ai soggetti condannati a titolo definitivo - e di razionalizzazione di carattere sistematico.

Ragioni pratiche e di opportunità inducono a mantenere in capo all'autorità giudiziaria precedente – meglio in grado di ponderare le esigenze preventive del caso concreto – il controllo su ulteriori attività e misure potenzialmente pregiudizievoli per gli esiti processuali (v. *infra*, in tema, ad esempio, di ricoveri in luoghi esterni di cura, di permessi c.d. “di necessità”, di autorizzazione alla visita di un sanitario di fiducia), fruibili da chi è ristretto in carcere sulla base di un'ordinanza cautelare.

- L'articolo 30, al fine di coordinare, per quanto concerne gli imputati, le regole di competenza in tema di concessione dei permessi c.d. di necessità alle corrispondenti regole proposte in tema di ricoveri in luoghi esterni di cura.
- L'unico intervento sull'articolo 35-bis ord. pen. riguarda la partecipazione dell'amministrazione interessata al giudizio.
- L'articolo 69-bis, la cui modifica risponde all'esigenza di semplificazione con la formale soppressione del comma 5, disposizione priva di applicazione pratica, che ha consumato la sua utilità nella fase di transizione dalla precedente all'attuale procedura. Infatti, essendo passato ormai molto tempo dalla legge n. 277 del 2002, che ha trasferito la competenza in tema di liberazione anticipata dal tribunale di sorveglianza all'omonimo magistrato monocratico, è ormai radicata – nei soggetti legittimati alla relativa richiesta – la consapevolezza che le istanze di riduzione di pena ex art. 54 ord. pen. devono essere indirizzate al magistrato di sorveglianza, che decide, tra l'altro, in tempi assai più rapidi.

L'articolo 4 contempla le modifiche al codice di procedura penale, e segnatamente agli articoli 656, comma 6 e 678.

Non si è inciso organicamente sull'art.656 c.p.p. dal momento che le modifiche recate dal testo originariamente trasmesso alle Camere, oggetto di specifici rilievi nell'ambito dei pareri parlamentari contrari da ultimo resi sulla precedente versione del testo, presupponevano la complessiva rivisitazione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative e dunque di intervenire sulla norma centrale in materia di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena. Rimane ferma la modifica del comma 6 dell'articolo citato che introduce il termine dilatorio di trenta giorni per la decisione sulle istanze, in chiave di adeguamento a quanto stabilito dal legislatore delegante nell'articolo 1, comma 85, lett. d), dove si prescrive che, in sede di attuazione della delega, venga prevista come obbligatoria l'osservazione scientifica della personalità, da condurre nei confronti del condannato non

detenuto, e che ne vengano contestualmente fissati i tempi. La modifica va pertanto collegata alla previsione contenuta nell'articolo 7 dello schema di decreto di modifica del comma 2 dell'art.47 ord. pen. che attribuisce all'UEPE l'osservazione quantomeno per un mese dei richiedenti la misura in stato di libertà.

Si interviene più ampiamente, invece, sulle norme che disciplinano il procedimento di sorveglianza in funzione di accelerazione dei procedimenti.

Plurime e incisive sono le modifiche apportate all'articolo 678.

In ordine al comma 1, l'aggiunta dell'inciso collocato alla fine del primo periodo mira a fare salve sia le ipotesi in cui il giudice, anziché adottare il procedimento di sorveglianza, si avvalga, per le decisioni in tema di misure alternative, di un rito "semplificato", sia le non marginali diversità di regolamentazione, sul piano delle garanzie processuali, rispetto a quella stabilita nell'articolo 666 c.p.p. Considerato il rapporto di specialità intercorrente tra gli articoli 678 e 666 c.p.p., tale inciso potrebbe anche essere omissis, ma si ritiene preferibile il suo inserimento ai fini di una maggiore chiarezza.

Si modifica poi il comma 1-bis, in cui – per soddisfare esigenze di economia processuale – a partire dal d.l. 21 dicembre 2013, n. 146, conv. l. 21 febbraio 2014, n. 10 – sono state indicate talune materie rispetto alle quali la procedura da seguire è quella semplificata, risultante dal comma 4 dell'articolo 667 c.p.p. Su questa falsariga si opera un contenuto ampliamento del perimetro applicativo del comma in esame.

A esigenze sistematiche risponde l'inserimento dell'ipotesi in cui il tribunale di sorveglianza sia chiamato a pronunciarsi sull'esito della liberazione condizionale. Si tratta, infatti, di una fattispecie omogenea a quella – già contemplata nel comma in esame – in cui lo stesso organo collegiale valuta l'esito dell'affidamento in prova al servizio sociale (cfr. articolo 236, comma 1, disp. att. c.p.p.).

In ossequio all'identità di *ratio*, si è ritenuto, inoltre, di inserire nel medesimo contesto anche l'ipotesi in cui il tribunale di sorveglianza si pronunci sul differimento dell'esecuzione della pena nei casi previsti dal comma 1, numeri 1) e 2), dell'articolo 146 c.p., nei quali il provvedimento è, per così dire, obbligato, qualora sussistano i presupposti normativi della "*donna incinta*" e della "*madre di prole di età inferiore ad un anno*": presupposti verificabili – è il caso di sottolineare – per il semplice tramite della documentazione medica e, rispettivamente, di quella anagrafica.

Si opera, quindi, l'aggiunta di un altro comma, l'1-ter. Si affronta così la questione relativa al ridimensionamento dell'ambito di operatività del procedimento di sorveglianza in materia di concessione di una misura alternativa.

Il comma 85, lett. a), dell'articolo unico della legge di delega sottrae espressamente alla semplificazione il solo procedimento di revoca delle misure alternative, ma la lett. c) dello stesso comma richiede la "*revisione della disciplina concernente le procedure di accesso alle misure alternative prevedendo...che il procedimento di sorveglianza garantisca il diritto alla presenza dell'interessato e la pubblicità dell'udienza*".

Se si lascia intatta l'area delle materie rispetto alle quali si procede, in sede di concessione e revoca delle misure alternative, con il procedimento di sorveglianza, i risultati che si ottengono sul versante della semplificazione non sono quantitativamente significativi.

Sulla base di queste premesse si è individuata un'area per la quale la concessione di misure alternative può seguire percorsi semplificati.

Si valorizza la funzione monocratica nell'ambito delle attribuzioni del tribunale di sorveglianza; l'organo monocratico diventa titolare – entro un determinato perimetro applicativo – del potere di concedere in via provvisoria, con ordinanza resa senza formalità, la misura richiesta dall'interessato, ferma restando la competenza "finale" in capo al tribunale. La sfera di operatività del modulo semplificato viene delimitata mediante il riferimento a un tetto di pena (anche residua): non superiore a un anno e sei mesi. I destinatari della disposizione sono i condannati in stato di libertà (articolo 656, comma 5, c.p.p.).

L'iter del procedimento si articola nei seguenti passaggi: il presidente del tribunale di sorveglianza, quando la pena da espiare non è superiore a un anno e sei mesi, cura l'acquisizione dei documenti e delle necessarie informazioni e designa per la decisione un magistrato del tribunale, al quale è consentito, ove ne sussistano i presupposti, concedere in via provvisoria con ordinanza *de plano* 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 dieci 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 c.p.p.), al cui esito verrà adottato il provvedimento definitivo. Il ricorso al rito "ordinario" (articoli 666 e 678 c.p.p.) s'impone nel caso di opposizione avverso l'ordinanza del magistrato. Il paradigma di riferimento è sempre di natura bifasica, ma con

alcune differenze rispetto alla soluzione basata sull'estensione del modulo *ex* articolo 667, comma 4, c.p.p.: la scansione in fasi avviene sul piano dei rapporti tra organo monocratico e organo collegiale (e non nel contesto unitario del tribunale); in assenza di contraddittorio, può essere adottata solo una decisione favorevole all'interessato (di riflesso, si relativizza l'esigenza di rafforzare le garanzie del primo momento decisorio e svanisce quella di stabilire una causa d'incompatibilità *ad hoc*).

Si chiarisce che il provvedimento provvisorio può essere soltanto di concessione e che può essere adottato dal componente relatore del collegio del tribunale di sorveglianza. Il tribunale di sorveglianza resta in ogni caso l'organo giudiziario titolare del potere di conoscere delle domande di concessione delle misure alternative, ed in via esclusiva di rigettarle. Per esigenze di accelerazione e semplificazione, si riconosce in capo ad un componente del collegio giudicante il potere di accogliere, con ordinanza provvisoria, la domanda, salva la ratifica del collegio e, in ogni caso, la decisione dello stesso in esito all'opposizione.

Sono poi aggiunti due commi immediatamente dopo il comma 3, per garantire il diritto alla pubblicità dell'udienza e alla presenza dell'interessato. Si assicura, su richiesta dell'interessato, la pubblicità dell'udienza *coram partibus*, che costituisce il "cuore" del procedimento di sorveglianza, e ciò sulla premessa che la pubblicità costituisce il contenuto di un diritto cui il diretto interessato può, rimanendo inattivo, decidere di rinunciare. Tale lettura è conforme alle sentenze della Corte costituzionale (cfr. sent. cost. n. 135/2014, con riferimento al c.d. processo di sicurezza, e sent. cost. n. 97/2015, relativamente alle materie di competenza del tribunale di sorveglianza) che, sicuramente, hanno ispirato il legislatore delegante, e si concilia con la delicatezza delle questioni che non di rado vengono affrontate nell'ambito della c.d. giurisdizione rieducativa: delicatezza che, non a caso, aveva indotto il legislatore del 1975 a optare per un rito caratterizzato dall'assenza di pubblicità. Il richiamo agli articoli 471 e 472 c.p.p., in quanto compatibili, costituisce una sorta di "valvola di sicurezza", grazie alla quale, in ben determinate ipotesi, il giudice è legittimato, ai fini di un ordinato svolgimento dell'udienza, a procedere in assenza di pubblicità, nonostante la contraria richiesta dell'interessato.

Nello stesso tempo si è tenuto presente che il legislatore delegante ha guardato con accentuato favore all'utilizzo dei collegamenti audiovisivi, sia intervenendo sugli articoli 146-*bis* e 45-*bis* disp. att. c.p.p. (cfr., rispettivamente, commi 77 e 78 dell'articolo 1 l. n. 103 del 2017), sia, con più specifico riferimento al settore dell'esecuzione penitenziaria, prevedendo

esplicitamente, nella lett. *i*) del citato articolo 1, comma 85, il ricorso ai collegamenti audiovisivi anche per «*fini processuali*».

La principale linea di demarcazione tra presenza “reale” e presenza “virtuale” continua a fare capo alla collocazione dell’interessato in una struttura penitenziaria situata all’interno o, rispettivamente, all’esterno della circoscrizione del giudice procedente. Nel primo caso il soggetto che lo richiama è sentito personalmente, fatte salve le ipotesi previste dall’articolo 45-*bis* disp. att. c.p.p.

A questo proposito, tuttavia, è parso opportuno disciplinare normativamente un’ipotesi sperimentata nella prassi di taluni uffici giudiziari, dove al titolare del diritto alla presenza “reale” in udienza viene consentito, previa apposita richiesta, di optare per l’audizione a distanza, mediante il collegamento audiovisivo. Modalità, quest’ultima, che costituisce la regola per coloro che sono detenuti o internati in una struttura ubicata al di fuori della circoscrizione del giudice procedente.

Grazie a questa nuova regolamentazione è superata la criticata e criticabile previsione del vigente articolo 666, comma 4, c.p.p., in cui è riconosciuta una sorta di rogatoria “interna” al magistrato di sorveglianza competente *ratione loci*: un magistrato che, per forza di cose, non può andare al di là di un’audizione dal sapore “burocratico”.

Con l’ultimo periodo si prescrive, per ovvie ragioni – tanto più convincenti, in quanto spesso la magistratura di sorveglianza è chiamata a effettuare valutazioni di carattere personologico –, che, in ogni caso, il giudice, se lo ritiene necessario, può disporre la traduzione innanzi a sé del soggetto al quale si riferisce la *res giudicanda*.

È appena il caso di osservare che le nuove disposizioni in tema di pubblicità dell’udienza e diritto a prendere parte ad essa non incidono sulle norme che prevedono che l’udienza debba essere tenuta, nel senso che non ne ampliano (e ovviamente, non ne riducono) l’ambito operativo.

L’articolo 5 dello schema di decreto reca in primo luogo modifica all’articolo 51-*bis* ord. pen. che si discosta dalla vigente formulazione solo per alcuni aggiornamenti del testo. L’ambito di applicazione viene ridefinito facendo riferimento all’esecuzione in corso di una misura alternativa, senza elencare analiticamente tutte le misure previste dalla legge. Analogamente, la valutazione che il pubblico ministero è chiamato a compiere riguarda la persistenza delle condizioni di applicabilità della misura in corso, qualunque essa sia.

Si precisa inoltre come il pubblico ministero competente all'adozione dei provvedimenti e degli adempimenti previsti, sia quello individuato sulla scorta delle regole generali per l'esecuzione, ai sensi dell'art. 655 del codice di procedura penale.

La modifica dell'ultimo comma intende chiarire come l'esecuzione del provvedimento di cessazione della misura alternativa non più ammissibile ed il conseguente accompagnamento in istituto sono disposti direttamente dal magistrato di sorveglianza, senza che sia necessario un successivo intervento del pubblico ministero. Sul punto, si erano manifestate prassi non uniformi.

Si interviene inoltre sull'art. 51-*ter* ord. pen., oltre che per alcune modifiche testuali analoghe a quelle introdotte all'articolo precedente (con il riferimento alle misure alternative che sostituisce l'elencazione di tutte le misure previste dalla legge), è modificata la disciplina. Si prevede che il magistrato di sorveglianza possa dare impulso al procedimento destinato a valutare la revoca della misura in atto, senza disporre la sospensione cautelativa.

Si tratta del recepimento di una buona prassi già diffusa in molti uffici. Si è quindi precisato che il magistrato di sorveglianza a cui è riferimento è quello che ha giurisdizione nell'ambito territoriale in cui la misura è in esecuzione.

Ovviamente la regola vale anche per la liberazione condizionale. Nessun significato, infatti, può essere attribuito alla collocazione successiva della relativa normativa, che soltanto per un problema di numerazione non si è potuto inserire laddove sarebbe stato sistematicamente più congruo, cioè dopo l'art. 51 dedicato alla semilibertà.

L'articolo 6 detta disposizioni in punto di pene accessorie e misure alternative alla detenzione mediante introduzione di una regola di principio recata dall'articolo 51-quater ord. pen. in attuazione della lettera u) del comma 85 della legge di delega, funzionale alla rimozione di ostacoli al reinserimento sociale.

Le misure alternative alla detenzione sono caratterizzate da una *ratio* di forte potenziamento della funzione di risocializzazione alla quale potrebbero essere di ostacolo le pene accessorie con il loro contenuto di incapacitazione più o meno consistente. Ebbene, con riferimento alle misure alternative, mentre la Cassazione in precedenza riteneva che l'esecuzione delle pene accessorie dovesse essere posticipata all'esito dell'espiazione delle misure (Cass. 13499/2011, ced. 249865), di recente – con riferimento all'affidamento in prova – si è orientata diversamente, ritenendo che il tempo trascorso in misura alternativa possa essere computato anche come tempo di esecuzione della pena accessoria, con conseguenze anche

sotto il profilo degli effetti estintivi (Cass. 52551/2014, ced. 262196). Nella prassi, spesso avviene che l'organo dell'esecuzione disponga il differimento delle pene accessorie al termine dell'espiatione della misura alternativa, così da rendere più agevole la predisposizione del programma connesso alla misura.

La riforma prevede che, in caso di applicazione di una misura alternativa alla detenzione siano messe in esecuzione anche le pene accessorie, salvo che il giudice che ha concesso la misura disponga la loro sospensione, qualora la stessa sia funzionale a salvaguardare le esigenze di reinserimento sociale del condannato. Pertanto, in caso di sospensione, si determina il differimento della pena al momento in cui sarà cessata l'esecuzione della misura alternativa; in assenza di sospensione, gli effetti delle pene accessorie cominciano subito a prodursi.

Il comma 2 è volto a salvaguardare la disciplina di carattere generale prevista dal codice penale sul rapporto tra pena principale e pene accessorie: prevede che, in caso di revoca della misura, qualora fosse stata disposta l'applicazione delle pene accessorie in costanza di esecuzione della misura alternativa, l'esecuzione sia sospesa e riprenda ad essere eseguita la pena detentiva; in ogni caso, il periodo di esecuzione delle pene accessorie va computato ai fini della loro durata.

L'articolo 7 reca disposizioni che attuano il criterio di delega di cui alla lettera d) del comma 85 dell'articolo 1, in materia di affidamento in prova al servizio sociale e va letto in correlazione alla modifica del comma 6 dell'art.656 c.p.p. In linea con quanto richiesto dal legislatore delegante, si distingue la base conoscitiva - su cui fondare il giudizio prognostico - fra il soggetto detenuto e quello in libertà: in quest'ultimo caso la legge richiede l'espletamento di una osservazione della personalità in ambiente esterno assegnato all'UEPE, capace di integrare gli elementi a disposizione della magistratura di sorveglianza, sinora limitati ai dati giudiziari e all'inchiesta socio-familiare condotta dal servizio sociale. Si vedano anche le modifiche sulle funzioni dell'ufficio di esecuzione penale esterna.

In funzione di semplificazione l'articolo in esame interviene, mediante modifica dell'art.57 ord. pen., sull'avvio della procedura in tutti i casi in cui il detenuto non sia dotato degli strumenti culturali e giuridici per tutelare personalmente i propri interessi (si pensi, ad esempio, ai detenuti stranieri).

Resta impregiudicata la facoltà di iniziativa, quale forma di ricompensa, rimessa al consiglio di disciplina dall'art. 76 comma 2 lett. b) e c) del regolamento di esecuzione. Si tratta tuttavia di ipotesi eccezionale che non attribuisce al medesimo consiglio un generale potere di iniziativa.

L'istanza, come diversamente non potrebbe essere, può essere presentata anche dal difensore del condannato o dell'internato, sebbene fosse già evincibile dal sistema.

L'aggiunta del riferimento ai permessi di cui agli artt. 30 e 30-ter ord. pen., per un verso, pare conseguente alla valorizzazione della proposta del gruppo di osservazione e trattamento, destinata ad esplicarsi fisiologicamente anche nell'ammissione ai permessi premio, per altro verso ha il pregio di velocizzare la concessione di permessi legati ad eventi familiari, la cui notizia spesso proviene dai prossimi congiunti di detenuti ed internati, fino ad oggi però sforniti del potere di iniziativa.

L'articolo 8, in attuazione del criterio di delega di cui alla lettera d) del comma 85, introduce modifiche che investono le modalità di controllo sul rispetto da parte del condannato delle prescrizioni impartite a titolo di misura alternativa. Sebbene la legge disciplini dettagliatamente questa materia con riguardo alla semidetenzione, alla libertà controllata e alla libertà vigilata (art. 65 l. 24 novembre 1981, n. 689 e art. 228 c.p.), il profilo è attualmente trascurato per i provvedimenti emessi dalla magistratura di sorveglianza: la legge si limita a prevederne una comunicazione all'autorità provinciale di pubblica sicurezza (art. 58 ord. pen.) addossando sui servizi sociali i compiti di vigilanza sul rispetto delle loro direttive (art. 96 comma 5 e 118 comma 8 lett. c) reg. penit.).

La proposta mira a regolare più compiutamente questo rilevante aspetto, coinvolgendo la polizia penitenziaria nelle verifiche sull'esecuzione penale esterna e definendo caratteristiche e limiti dei controlli affidati alle forze di polizia.

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

L'attuazione del criterio direttivo è volta a realizzare congiuntamente diversi obiettivi: superare il disagio degli assistenti sociali nell'espletamento dei compiti di controllo che la legge assegna loro, avvertiti come del tutto estranei alle competenze e alla "vocazione" di queste figure professionali; soddisfare l'insopprimibile esigenza – insita nella natura penale delle misure – di vigilare sul rispetto delle prescrizioni che contengono restrizioni della

libertà legate a parametri spazio-temporali e necessitano perciò di qualche verifica per non degradare a precetti astratti; valorizzare il ruolo della polizia penitenziaria arricchendo lo spettro delle sue competenze; alleggerire i compiti della polizia di sicurezza che potrebbe, a fronte di un significativo incremento della concessione di misure alternative, non assicurare controlli effettivi sui condannati in esecuzione penale esterna.

Un più efficace sistema di sorveglianza dovrebbe infatti contribuire, insieme alle altre modifiche proposte in attuazione della legge delega, ad aumentare le possibilità di accesso alle misure alternative, incidendo in particolare sul settore ove le statistiche rivelano una minore percentuale di concessione: quello delle richieste provenienti dalla popolazione detenuta. La magistratura si trova a dover scegliere, per condannati che (per entità della pena o pericolosità sociale) si trovano in carcere, fra lo stato di cattività totale e spazi di libertà talora avvertiti come eccessivi, anche per la consapevolezza di un non sempre efficace sistema di controlli. L'incremento della vigilanza esterna potrebbe rassicurare sull'affidabilità delle misure alternative, a beneficio della progressione nel trattamento e del decremento della popolazione reclusa.

Occorre tuttavia che questa esigenza, specie quando applicata all'affidamento in prova, sia adeguatamente temperata con quella di mantenere l'esecuzione penale esterna un esperimento di vita in (relativa) libertà e di non ostacolare, con pratiche stigmatizzanti, un efficace reinserimento sociale del condannato. La proposta si completa pertanto con una precisazione circa le modalità dei controlli, che devono essere caratterizzati dalla dovuta discrezione ed espletarsi in modo da non interferire con le attività risocializzative e in particolare con lo svolgimento del lavoro.

Il coinvolgimento della polizia penitenziaria in tali attività è espressamente contemplata nella legge delega.

Sempre in attuazione della lettera d) del comma 85, l'articolo 9, contiene una nuova formulazione dell'art. 72 ord. pen., che punta a integrare i compiti affidati agli uffici di esecuzione penale esterna aggiungendo un riferimento all'attività di osservazione del comportamento da espletare in libertà in vista dell'applicazione di misure alternative. Il contributo degli uffici dell'esecuzione penale esterna in vista dell'applicazione di misure alternative alla detenzione s'incentra, in virtù del testo vigente dell'art. 72 ord. pen., sull'inchiesta socio-familiare, che soffre il limite di non poter consegnare al giudice osservazioni sul «comportamento serbato» dal richiedente, cardine del giudizio configurato

dalla legge per la concessione dei benefici. Si allarga pertanto lo spettro delle valutazioni sulla situazione dell'istante mediante il coinvolgimento di un'*équipe* multidisciplinare, ricalcata sul modello di quella operante all'interno del carcere e capace di esprimere pareri anche sui dati comportamentali del condannato. Per l'espletamento di questa attività, presso gli uffici dell'esecuzione penale esterna dovranno essere incardinate (o coinvolte mediante idonee forme di collaborazione) figure professionali che affianchino gli assistenti sociali nell'inchiesta da inviare alla magistratura di sorveglianza.

L'articolo 10 reca modifiche alla legge 15 dicembre 1990, n. 395. L'attuazione della delega è completata da un intervento sull'art. 5 della legge citata (ordinamento del corpo di polizia penitenziaria), che punta ad estendere i compiti della polizia penitenziaria in modo da ricomprendervi anche le attività di vigilanza sul rispetto delle prescrizioni da parte dei condannati in esecuzione penale esterna.

DISPOSIZIONI IN TEMA DI VITA PENITENZIARIA.

L'articolo 11 ha ad oggetto la modifica di numerose disposizioni dell'ordinamento penitenziario nella prospettiva del rafforzamento dei diritti di detenuti ed internati.

La novella dell'articolo 1 dell'ordinamento penitenziario riporta al centro della definizione normativa di 'trattamento e rieducazione' le indicazioni costituzionali sulla legalità e sulla finalizzazione della pena, quali consegnate dal terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione. Si è scelto di non esercitare il criterio di delega relativo alla c.d. sorveglianza dinamica. Si è inserito il richiamo esplicito ai 'diritti fondamentali' quale patrimonio inviolabile della persona ristretta. A corollario di questa affermazione è parso, inoltre, opportuno un richiamo esplicito al principio affermato nell'articolo 13, quarto comma, della Costituzione sul divieto di ogni violenza fisica e morale sulle persone ristrette.

Quanto al divieto di discriminazione, la proposta contiene alcune novità: anzitutto, si pone attenzione al rischio rappresentato dal 'sesso' quale possibile fattore di discriminazione con riferimento, ad esempio, al trattamento talvolta diseguale riservato alle donne in carcere. Si osserva, in particolare, che la popolazione femminile costituisce una percentuale molto bassa dell'intera popolazione detenuta (al 30 settembre 2017 è poco più del 4%), così che essa tende - per così dire - a "scompare" dal punto di vista trattamentale.

Nell'affermare il principio secondo cui il trattamento è improntato ad assoluta imparzialità senza discriminazioni, l'attuale articolo 1 non cita -tra le cause di discriminazione- il sesso. La

spiegazione di questa omissione è stata individuata nella consapevolezza che il trattamento per le detenute donne è diverso da quello riservato agli uomini, ma questo non significa che debba essere diseguale o che possano essere ignorate le specifiche esigenze della popolazione detenuta femminile.

Analogamente si è posta attenzione alla salvaguardia dalle possibili discriminazioni dovute all'“identità di genere” per quei soggetti (ad es. le persone transessuali o transgender) che, come si è previsto nell'articolo 14 – anch'esso sul punto novellato -, 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, senza interruzioni di cura.

Infine l'inserimento, tra i possibili fattori di discriminazione, anche dell'“orientamento sessuale”, è volto a prevenire i fenomeni, purtroppo molto frequenti in ambito carcerario, di stigmatizzazione del mero dichiarato orientamento in campo sessuale, che si attua pure inserendo tali soggetti in istituti o sezioni solo in base ad esso, con il connesso rischio di sottrazione al trattamento ordinariamente praticato nei confronti della restante popolazione detenuta.

Infine, richiamando i concetti di ‘responsabilità’, ‘autonomia’, ‘socializzazione’ e ‘integrazione’, si caratterizza il trattamento verso modelli di partecipazione attiva e ‘responsabilizzante’ del detenuto a tutte quelle attività che favoriscono il suo processo di reintegrazione, da un lato, tramite l'abbandono definitivo dei processi di ‘infantilizzazione’ (che purtroppo ancora caratterizzano l'approccio trattamentale in ambito intramurario) e, dall'altro, mediante forme di integrazione tra ristretti (e tra gruppi) e forme di socializzazione (non imposta ma proposta) che possano favorirne il reinserimento.

L'ordine interno e la garanzia dei diritti, per ultimo, rappresentano lo strumento finalizzato e subordinato alla realizzazione di un sistema che garantisca l'accesso dei detenuti e degli internati agli elementi del trattamento, indispensabili per l'accesso ai percorsi riabilitativi.

Le restrizioni dettate da ragioni di ordine non possono dunque determinare una compressione dei diritti superiore a quella strettamente necessaria.

Lo stesso ruolo assegnato alla polizia penitenziaria appare, ancor oggi, prevalentemente connotato da una funzione di mera custodia, immaginando che il modo più idoneo a prevenire fatti e azioni compromettenti la sicurezza consista solo nell'intensificare la sorveglianza negli istituti.

E', dunque, fondamentale che si realizzi una sorveglianza più efficace, che fondi i suoi presupposti su un sistema che faccia della conoscenza del detenuto il fulcro su cui deve poggiare qualsiasi tipo di intervento trattamentale o securitario adeguato

Si interviene sull'articolo 9 ord. pen., che tratta dell'alimentazione dei detenuti, per estendere i requisiti del vitto, rispetto a quanto attualmente previsto, in modo da soddisfare le esigenze delle diverse 'culture' alimentari, nel rispetto 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.

L'intervento sull'articolo 10 ord. pen., la cui rubrica è dedicata alla permanenza all'aperto, innalza, sulla scorta di quanto già ordinariamente previsto in molti istituti penitenziari italiani, le ore dedicate alle attività all'aperto a un minimo di quattro; tempo ritenuto necessario a compensare i periodi di permanenza in locali chiusi, con possibile riduzione sino a due ore (un'ora nel testo vigente) per giustificati motivi. In contrario, le preoccupazioni manifestate nei pareri parlamentari acquisiti sulla precedente versione del testo circa la materiale impossibilità di garantire in tutti gli istituti una permanenza per quattro ore all'area aperta sono attenuate dalla possibilità attribuita al direttore di una riduzione a condizione che ricorrano motivi "giustificati", anche sul piano strutturale e organizzativo, e non solo "eccezionali".

Infine, si trasferisce a livello di normazione primaria la regola stabilita dal comma 4 dell'articolo 16 del regolamento sulla protezione dagli agenti atmosferici, sempre allo scopo di garantire i diritti primari dell'individuo, che non può vedersi costretto a subire lunghe permanenze in ambiti non adeguatamente protetti contro le sfavorevoli condizioni climatiche (sole, freddo, pioggia, etc.).

La modifica dell'articolo 13 ord. pen., dedicato alla individualizzazione del trattamento, mira a meglio definire gli aspetti del trattamento individualizzato alla stregua del criterio di delega di cui alla lettera r) (dignità e responsabilizzazione) e della lettera f) (giustizia riparativa). In primo luogo, con la modifica del comma primo, si propone di esplicitare il richiamo al principio di responsabilizzazione (espressamente contemplato dalla delega) e del rispetto

della dignità e della salute, con l'espressa direttiva di incentivare, ove possibile, le attitudini del soggetto detenuto, idonee a sostenerlo nel processo di reintegrazione sociale.

Il comma secondo è stato oggetto di una revisione volta a togliere ogni riferimento al 'disadattamento sociale', stabilendosi che l'osservazione scientifica della personalità è rivolta esclusivamente alla rilevazione delle cause che hanno condotto la persona a commettere il reato, ivi comprese, se esistenti, le 'carenze psicofisiche'. In tal modo non viene ignorata, secondo un approccio più 'moderno', una realtà che presenta molteplici forme criminali (*white collars crimes*, tossicodipendenti, criminalità politica) e che deve essere valutata al fine di proporre un programma di reinserimento volto al superamento degli eventuali ostacoli che si frappongono al recupero sociale. Alla stregua delle attuali conoscenze criminologiche e scientifiche e della prospettiva per cui il reato non è sempre l'effetto di disadattamento sociale od opera di carenze fisiche o psichiche della persona e il delinquente non è sempre un 'marginale' o 'disadattato' – secondo il modello penitenziario del 1975 della *deprivazione sociale* quale principale causa del reato – la modifica riflette l'abbandono di un approccio deterministico che si affida, talvolta, a un'ingenua fiducia nelle capacità della scienza e della criminologia. Si recupera, infine, attraverso la trasposizione nel testo di un nuovo comma quanto già contenuto nell'articolo 27 del regolamento e cioè il riferimento esplicito alla '*riflessione sulle condotte antigiuridiche poste in essere, sulle motivazioni e sulle conseguenze negative delle stesse per l'interessato e per la vittima del reato nonché sulle possibili azioni di riparazione*', con l'aggiunta di un richiamo espresso alla vittima, non esistente nella formulazione dell'articolo 27 del regolamento. Ciò rappresenta il frutto della maturata sensibilità anche in materia di tutela dei diritti delle vittime, di acquisizione dei principi della giustizia riparativa e della moderna vittimologia e trova riconoscimento e collocazione a livello di normativa primaria in attuazione del criterio di delega *sub f)* limitato all'ambito intramurario ("*previsione di attività di giustizia riparativa e delle relative procedure, quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale sia in ambito intramurario sia nell'esecuzione delle misure alternative*").

Si riproduce, poi, il contenuto integrale dei commi secondo e terzo vigenti, con l'aggiunta della previsione di un termine di mesi 6 (non incluso dal testo vigente benché previsto – peraltro esteso a 9 mesi - nell'articolo 27 del regolamento) per la prima formulazione del programma di trattamento, allo scopo di rendere effettiva e, soprattutto, tempestiva la predetta osservazione.

Infine, si prevede espressamente che la cartella personale del detenuto debba obbligatoriamente seguire lo stesso in tutti i suoi eventuali trasferimenti successivi.

Nel modificare l'articolo 14 ord. pen., relativo all'assegnazione, al raggruppamento e alle categorie dei detenuti e degli internati, si muove dalla considerazione che l'assegnazione in luoghi lontani (quando subìta) è uno dei principali elementi di ostacolo ai contatti con la famiglia e dunque all'esercizio del diritto all'affettività; e che spesso i trasferimenti repentini interrompono percorsi intrapresi e sono anche una delle cause ricorrenti di tentativi di suicidio. La modifica è volta ad affermare il diritto del detenuto ad essere assegnato ad un istituto prossimo alla residenza della famiglia, al fine di assicurare l'effettivo esercizio dell'affettività (criterio *n*) della delega); ovvero ad un istituto prossimo a quello che per il detenuto rappresenta il principale centro di riferimento (la precedente residenza, il luogo in cui aveva instaurato rapporti amicali o aveva ricevuto assistenza economica o sociale), fatta salva l'esistenza di specifici motivi contrari (che per lo più potranno consistere nel mantenimento o nella ripresa di rapporti con la criminalità comune o organizzata, nella natura del reato commesso ovvero nelle esigenze logistiche degli istituti). L'introduzione di un nuovo comma antecedente al primo comporta l'abrogazione dell'ultimo periodo del comma 2 (*"Per le assegnazioni sono, inoltre, applicati di norma i criteri di cui al primo e al secondo comma dell'articolo 42"*).

L'intervento di novella ha, poi, preso atto che, nell'ambito dell'intera popolazione detenuta, quella femminile costituisce poco più del 4%, ed è ospitata in 5 istituti esclusivamente femminili mentre, per la restante parte, trova collocazione in sezioni di istituti maschili, talora con presenze davvero molto contenute (anche meno di dieci persone). Il dato ha, da un lato, posto in evidenza come ciò rappresenti uno dei fattori che rende più difficile prendere in carico le donne detenute, dall'altro che il modello carcerario è prevalentemente strutturato sulle necessità maschili. A confortare l'assunto sovviene la considerazione che l'ordinamento penitenziario dedica un numero esiguo di previsioni normative alla popolazione femminile.

Di qui prendono avvio le specifiche previsioni rivolte alle detenute, nella prospettiva di assicurare loro una tendenziale parità di trattamento, in ottemperanza al criterio di delega di cui alla lett. t) (*"previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute"*). In particolare, si colloca lungo tale direttrice l'idea della creazione di sezioni destinate ad ospitare le donne in un numero tale da non compromettere le attività trattamentali. Come si constata 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. Conseguentemente, si è ritenuto di inserire nell'articolo in esame, che si occupa di assegnazione, anche un comma dedicato alle madri detenute che abbiano con sé i figli.

Con apposito comma aggiunto, si mira - in coerenza alla modifica inserita nell'articolo 1 in materia di non discriminazione per identità di genere e orientamento sessuale - a rendere effettive le misure di tutela nei confronti di chi, a causa delle predette condizioni, possa temere di subire sopraffazioni o aggressioni da parte della restante popolazione detenuta. In tali casi si prevede che l'inserimento in sezioni separate avvenga presso istituti o sezioni adibiti a quelle sole categorie omogenee, opportunamente distribuiti su tutto il territorio nazionale, in modo da evitare una promiscuità all'interno delle c.d. sezioni *protette*, foriera di nuove possibili discriminazioni (com'è noto oggi gli omosessuali e le persone transessuali sono ospitate insieme ai '*sex offenders*' anche quando non hanno commesso reati di natura sessuale, agli appartenenti alle forze dell'ordine autori di reato e ai collaboratori di giustizia) ed in modo da garantire, anche per dimensioni, uguali opportunità nel trattamento.

L'inserimento nei predetti raggruppamenti 'omogenei' deve, in ogni caso, trovare il consenso dell'interessato, che, in tal modo, può essere chiamato a rinunciare alla maggiore prossimità al luogo dove si concentrano i propri affetti familiari. In caso contrario, il detenuto predetto dovrà essere assegnato alle sezioni comuni ove poter praticare un trattamento non discriminatorio.

Circa gli elementi del trattamento, si prevede, mediante la modifica dell'articolo 15 ord. pen., l'inserimento della formazione - attualmente presente solo nel terzo comma della disposizione, tra le attività che è consentito far svolgere agli imputati su loro richiesta (mero «trattamento penitenziario») - tra gli elementi fondamentali del trattamento «rieducativo» contemplati nel primo comma accanto alla istruzione e al lavoro. Le attività dirette alla formazione professionale dei detenuti rappresentano un elemento trattamentale la cui importanza, ai fini del reinserimento dei detenuti nella società, risulta accresciuta negli ultimi decenni, in ragione della profonda evoluzione del mondo del lavoro.

Il progresso tecnologico, da un lato, e l'aumento dell'occupazione nel settore dei servizi, dall'altro, richiedono ai lavoratori il possesso di competenze sempre più complesse e specialistiche.

Significative sono le modifiche all'articolo 18 ord. pen., in tema di colloqui, corrispondenza e informazione. Con l'introduzione di un nuovo comma si è inteso affermare, a tutela del diritto di difesa, la facoltà del condannato di effettuare colloqui con il proprio difensore senza limiti fin dall'inizio dell'esecuzione della pena o della custodia cautelare, in quest'ultimo caso fatte salve le limitazioni stabilite dall'articolo 104 c.p.p. Per quanto riguarda i condannati, si è inteso esplicitare tale diritto, pur essendo la questione già risolta con la sentenza 'additiva' della Corte cost. n. 212 del 9 aprile 1997. Analoga facoltà è concessa in relazione al diritto di conferire con i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati, in vista della complessiva tutela dei diritti primari della persona detenuta che non può subire alcuna limitazione di natura temporale. Ai detenuti è riconosciuto il diritto di avere corrispondenza con i predetti garanti. Per quel che attiene ai colloqui con i familiari, si ha cura di prevedere che possano svolgersi ove possibile con modalità riservate. Sotto tale profilo, i locali destinati ai colloqui devono essere articolati in modo tale da limitarne il carattere rumoroso e l'eccessiva visibilità fra i diversi gruppi familiari. Pur non venendo meno il controllo a vista del personale addetto, si deve tendere a offrire alle singole famiglie un minimo di riservatezza. Vengono, poi, favoriti i colloqui con i minori, che potranno essere fatti anche nelle giornate festive, al fine di non ostacolarne i percorsi scolastici, e in locali ed aree, specialmente all'aperto (le cc.dd. 'aree verdi') appositamente attrezzati.

Sulla premessa che lo stato di detenzione non comporta l'indiscriminata compressione dei diritti e delle libertà della persona e che una corretta 'informazione' è presupposto stesso di un'utile 'istruzione', si prevede che ogni detenuto abbia diritto di essere correttamente informato, anche usando nuovi strumenti di comunicazione previsti dal regolamento.

È, allora, affermato il diritto di manifestazione del pensiero del detenuto, anche attraverso la stampa, nelle forme e nei limiti consentiti dalla legge penitenziaria e dal regolamento, alla stregua del principio costituzionale di cui all'articolo 21 Cost. e delle regole penitenziarie europee (par. 29.1)

Si è provveduto, altresì, ad aggiornare, anche nell'ottica della semplificazione (criterio *a*) della delega) la competenza in ordine ai colloqui telefonici e agli altri tipi di comunicazione degli imputati che, prima della sentenza di primo grado, restano di competenza dell'autorità giudiziaria che procede e, dopo la sentenza di primo grado, vanno attribuiti in tutti i casi (colloqui visivi, telefonici o con altre modalità tecnologiche) al direttore e non più al

magistrato di sorveglianza (che oggi è competente per i soli colloqui telefonici degli imputati dopo la sentenza di primo grado), e fatte salve in ogni caso le competenze di cui all'articolo 18-ter ord. pen.

Con la riforma dell'articolo 19 ord. pen., già dedicato ai temi dell'istruzione, formazione e tirocini, si dà attuazione al criterio *t*) della legge delega, dando particolare attenzione alla formazione culturale e professionale delle donne che, per il loro numero esiguo, risultano spesso penalizzate nell'accesso ai predetti corsi. In attuazione del criterio *o*) della legge di delega, inoltre, si inserisce una disposizione volta a favorire una maggiore integrazione dei detenuti stranieri, in primo luogo con l'insegnamento della lingua italiana, e poi, superata la carenza linguistica, attraverso la diffusione e la conoscenza della Costituzione. Per quanto riguarda l'istruzione propriamente detta, l'intervento è finalizzato ad aggiungere a quella universitaria l'istruzione e la formazione tecnica superiore, nata con l'articolo 69 della legge n. 144 del 1999 per garantire una preparazione d'alto livello, in grado di rispondere ai fabbisogni professionali provenienti dal territorio, e che si articola nei due canali (D.P.C.M 25 gennaio 2008) dei percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e dei percorsi realizzati all'interno dei nuovi Istituti Tecnici Superiori (ITS). Ai percorsi di istruzione di primo e di secondo livello attivati negli istituti di prevenzione e pena si applica la normativa vigente in materia di organizzazione dei percorsi di istruzione degli adulti (di primo e di secondo livello) da parte dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), attualmente contenuta nel DPR n. 263 del 2012.

Con la sostituzione dell'attuale quarto comma dell'articolo 19 si prevede che possano essere stipulate apposite convenzioni, oltre che con le Università, anche con gli istituti che gestiscono la formazione tecnica superiore. Si vuole promuovere inoltre la partecipazione dei detenuti ai tirocini formativi e di orientamento (cd. stages), disciplinati dalla L. n. 92 del 2012 (cd. Legge Monti-Fornero) che offrono la possibilità di acquisire competenze professionali finalizzate all'inserimento o al reinserimento lavorativo, prevedendo, inoltre, la corresponsione di un'indennità.

Si interviene anche sull'articolo 27 ord. pen., dalla rubrica dedicata alle attività culturali, ricreative e sportive, per valorizzare la figura del mediatore culturale: se ne prevede così l'inserimento tra i componenti della commissione che organizza le attività culturali, ricreative e sportive.

Si interviene sull'articolo 31 ord. pen., dedicato alla costituzione delle rappresentanze dei detenuti e degli internati, prevedendo che sia inserita anche una rappresentante di genere femminile. Si colma così una evidente lacuna, che si riverbera nella vita detentiva quotidiana, potendo determinare disparità di trattamento e comunque, di fatto, la pretermissione delle esigenze espresse dalle donne. In quest'ottica pare opportuno fare riferimento anche alla rappresentanza di cui agli articoli 9 in tema di controlli sull'alimentazione, 12 in tema di gestione della biblioteca, e 20 in tema di lavoro e 27 in tema di organizzazione delle attività culturali, ricreative e sportive.

Si innova l'articolo 33 dell'ord. pen. in tema di regime di isolamento. In primo luogo, la modifica si propone di adeguare la norma della legge penitenziaria alla nomenclatura processuale ("*indagini preliminari*" anziché "*istruttoria*"). Per il resto, data la pesante incidenza sui diritti primari dell'isolamento quale modalità esecutiva della pena detentiva (da tenere distinto, ben s'intende, dall'"isolamento diurno", quale sanzione penale tipizzata prevista dall'articolo 72 c.p.), si propongono modifiche corrispondenti all'attuazione del criterio r) della delega (rispetto della dignità). Una prima riguarda il numero 3) del comma 1, relativo all'isolamento *giudiziario*, per il quale non sono attualmente previsti limiti di durata e che vengono, invece, introdotti per garantire il rispetto dei diritti, anche di difesa, dell'imputato detenuto nel corso delle indagini preliminari. Sebbene anche dopo il rinvio a giudizio possano presentarsi eccezionalmente esigenze tali da giustificare forme di isolamento giudiziario, tuttavia esse potranno essere fronteggiate con altri istituti, diversi dall'isolamento continuo, che, si ribadisce, deve rimanere strumento assolutamente eccezionale in quanto gravemente incidente sui diritti fondamentali della persona – quali, ad esempio, il divieto di incontro tra detenuti o la non autorizzazione ai colloqui visivi e telefonici. Il protrarsi dell'isolamento, nel testo normativo attuale, «*fino a quando ciò sia ritenuto necessario dall'autorità giudiziaria*» configura la possibilità di violare la libertà di determinarsi dell'imputato nelle proprie dichiarazioni. Si richiede, pertanto, che i tempi e le ragioni siano specificati nel provvedimento dell'autorità giudiziaria precedente.

Nel nuovo comma 2 si opera un richiamo al regolamento (articolo 73) in merito alle modalità di attuazione dell'isolamento e alla particolare attenzione che gli operatori devono riservare

ai soggetti sottoposti allo stesso (controlli sanitari e vigilanza continuativa), anche in relazione alle attività di prevenzione dei suicidi in carcere.

Nel rispetto della dignità del soggetto sottoposto a isolamento il nuovo comma terzo richiede che gli siano assicurate le “*normali condizioni di vita*”, ad eccezione di quelle assolutamente incompatibili con le ragioni (sanitarie, disciplinari o cautelari) che lo hanno determinato. Si deve precisare che, a norma del comma 6 dell’articolo 73 del regolamento, è comunque rimesso all’autorità giudiziaria procedente, nel caso di isolamento giudiziario, il poterdovere di stabilire le limitazioni indispensabili a garantire lo scopo per il quale l’isolamento è stato disposto.

Il nuovo comma 4 garantisce al detenuto, salve le limitazioni disposte in ordine ai colloqui dall’autorità procedente in caso di isolamento giudiziario ai sensi dell’articolo 18, il diritto di effettuare i colloqui con le persone autorizzate all’ingresso.

Si interviene anche sull’articolo 36 ord. pen., relativo al regime disciplinare, per chiarire che la sanzione disciplinare nella fase esecutiva deve tenere conto del trattamento penitenziario in corso, al fine di non ostacolare il processo di recupero.

Con le modifiche all’articolo 40 ord. pen., circa l’autorità competente a deliberare le sanzioni disciplinari, si dà attuazione alla direttiva della legge di delega di cui all’articolo 1, comma 85, lett. m), ove è prevista la «*esclusione del sanitario dal consiglio di disciplina istituito presso l’istituto penitenziario*».

La modifica imposta dalla legge di delega investe i vari settori in cui è chiamato a svolgere le sue funzioni il consiglio di disciplina.

Sembra opportuno che, nell’individuazione del soggetto che prende il posto del sanitario nel consiglio di disciplina, la scelta cada su chi opera all’esterno dell’istituto penitenziario. Muovendo dal bisogno di rafforzare il requisito dell’imparzialità dell’organismo che giudica sulla responsabilità dell’incolpato, si ritiene, anche nella prospettiva di contrastare il più possibile la tendenziale separatezza del carcere dalla società esterna, che la sostituzione possa esser fatta guardando agli esperti del tribunale di sorveglianza, che già hanno sperimentato l’esercizio di delicate funzioni in piena imparzialità.

Nel riformulato secondo comma si è stabilito pertanto che, come terzo componente dell’organismo disciplinare, figuri un esperto componente del tribunale di sorveglianza designato dal presidente.

Infine, in sintonia con le esigenze di trasparenza che hanno ispirato la nuova formulazione del comma secondo, si propone l'inserimento di un successivo comma, ove si prevede che possa assistere alle riunioni del consiglio di disciplina il garante dei diritti dei detenuti, designato dal Comune o dalla Regione. Pur non essendo riconosciuto al garante il diritto di voto, viene espressamente prevista la sua facoltà di accedere in qualunque momento agli atti del procedimento disciplinare.

L'espresso riconoscimento di tale facoltà in questa sede dipende esclusivamente dalla particolare importanza del procedimento disciplinare. Restano fermi gli altri poteri di intervento attribuiti a tale figura in ambito penitenziario.

Un'importante modifica riguarda la disciplina dei trasferimenti, contenuta nell'articolo 42 ord. pen. Si riconosce – in linea con le regole penitenziarie europee (par.17.1) – il diritto del detenuto di essere assegnato a un istituto più vicino possibile alla residenza della sua famiglia o al proprio centro di riferimento sociale, al fine di assicurare l'effettivo esercizio delle relazioni familiari ed affettive (criterio *n*) della delega), salve le ragioni che ne giustifichino la deroga ad opera di atto motivato dell'amministrazione (ad esempio, relativamente al rischio di contatti con la criminalità, alla natura del reato commesso ovvero per esigenze degli istituti). Attualmente è previsto, invece, un mero favore di destinazione negli istituti prossimi alla famiglia (comma secondo). Il "*centro di riferimento sociale*" individua per il detenuto il luogo (la precedente residenza, la località in cui aveva instaurato consistenti rapporti amicali, o aveva ricevuto assistenza economica o sociale) in cui egli aveva i principali legami affettivi e/o assistenziali. I trasferimenti in luoghi lontani costituiscono spesso uno dei principali elementi di ostacolo ai contatti con la famiglia e dunque all'esercizio del diritto all'affettività. Spesso i trasferimenti interrompono percorsi intrapresi e sono anche una delle cause ricorrenti dei tentativi di suicidio. La fissazione di un termine entro cui l'amministrazione deve fornire una motivata risposta in caso di istanza di trasferimento per motivi familiari, di formazione, di studio, di lavoro o di salute intende conferire effettività al potere di richiesta del detenuto.

Viene aggiunto un comma all'articolo 43 ord. pen. nell'ottica di favorire il reinserimento dei detenuti e degli internati, che vengono muniti di validi documenti d'identità, al momento della dimissione dall'istituto penitenziario. Si aderisce in tal modo alla proposta del Garante

nazionale di attribuire all'amministrazione penitenziaria un ruolo proattivo, in collaborazione con gli enti locali.

Significativi sono, poi, gli interventi sull'articolo 45 ord. pen., la cui rubrica, attualmente dedicata all'assistenza alle famiglie, viene arricchita dall'inciso "*e aiuti economico-sociali*".

È aggiunto un comma finale, che non interferisce con le norme sull'assistenza sociale territoriale ai detenuti e alle loro famiglie (cui già si riferisce, in particolare, l'articolo 3 della legge n. 328/2000), ma interviene per assicurare una più sicura attuazione degli adempimenti anagrafici all'interno degli istituti penitenziari, dato che il presupposto necessario di tutte le prestazioni sociali a competenza territoriale e di alcune importanti prestazioni socio-sanitarie erogabili alle persone detenute è costituito dal requisito di residenza dichiarata. Il nuovo comma stabilisce le opportune modalità di adempimento del diritto-dovere di dichiarare la residenza riguardo allo specifico ambiente detentivo, all'interno del quale il direttore si configura come responsabile della convivenza anagrafica a tutti gli effetti di legge.

E, infine, si incide sull'articolo 80 ord. pen., dedicato al personale dell'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena. L'integrazione al quarto comma tende a rafforzare la presenza in carcere dei mediatori culturali, strumento principale per supplire al *deficit* di comprensione del sistema giudiziario e all'assenza di legami con il mondo esterno, che sono le cause prime delle difficoltà di integrazione del detenuto straniero. Attualmente, la presenza del mediatore può aversi grazie alla stipulazione di "*convenzioni con gli enti locali e con organizzazioni del volontariato*" (articolo 35, comma 2, del regolamento) e, dunque, è affidata alla buona volontà delle istituzioni locali. Il nuovo comma inserisce i mediatori tra le figure di cui l'amministrazione si può avvalere in regime libero professionale. Ciò consentirà una maggiore presenza dei mediatori in carcere.

L'articolo 12 contiene le disposizioni di carattere finanziario.