



Riforma dell'ordinamento penitenziario

6 novembre 2018

Il Governo ha emanato tre decreti legislativi di riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 103 del 2017. Sui provvedimenti, riguardanti oltre al complesso dell'ordinamento penitenziario, il lavoro penitenziario e l'esecuzione penale minorile, si erano pronunciate favorevolmente le commissioni parlamentari.

La delega al Governo (legge n. 103 del 2017)

L'ultimo anno della XVII legislatura si è caratterizzato per l'approvazione - dopo un lungo iter parlamentare - della [legge n. 103 del 2017](#), recante *modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*.

Lavori parlamentari. Il disegno di legge [AC. 2798](#), presentato dal Ministro Orlando, avvia l'[iter](#) in Commissione giustizia alla Camera il 13 gennaio 2015 ed è approvato in prima lettura dall'Assemblea di Montecitorio il 23 settembre 2015. Il Senato abbina al provvedimento (AS. 2067) altri due progetti di legge già approvati dalla Camera: si tratta dell'A.C. 1129 (On. Molteni), recante Modifiche all'art. 438 del codice di procedura penale, in materia di inapplicabilità e di svolgimento del giudizio abbreviato e dell'A.C. 2150 (On. Ferranti), recante Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato. Il Governo pone la questione di fiducia al Senato sull'approvazione di un maxi emendamento che riscrive il testo unificato e il provvedimento è approvato da quel ramo del Parlamento il 15 marzo 2017. Il progetto di legge ([A.C. 4368](#)) torna all'esame della Camera per essere definitivamente approvato il 14 giugno 2017.

La legge prevede, all'art. 1, commi da 85 a 87, una serie di **principi e criteri direttivi per la riforma dell'ordinamento penitenziario**:

- **semplificazione delle procedure**, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, ad eccezione di quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione (lett. a);
- revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle **misure alternative** (lett. b e c);
- revisione del sistema delle preclusioni all'accesso ai **benefici penitenziari** (lett. d ed e);
- previsione di attività di **giustizia riparativa** (lett. f);
- incremento delle opportunità di **lavoro** retribuito sia intramurario che esterno nonché di attività di volontariato (lett. g e h);
- revisione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario relative alla **medicina penitenziaria**, anche attraverso il potenziamento dell'assistenza psichiatrica negli istituti di pena (lett. l), all'utilizzo dei collegamenti audiovisivi (lett. i), al riconoscimento del diritto all'affettività (lett. n);
- interventi specifici per favorire l'integrazione dei **detenuti stranieri** (lett. o);
- attuazione, sia pure tendenziale, del principio della **riserva di codice nella materia penale**, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena, attraverso l'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale, i beni della salute, individuale e collettiva, della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico, della salubrità ed integrità ambientale, dell'integrità del territorio, della correttezza e trasparenza del sistema economico di mercato (lett. q). In attuazione di questa parte della delega è stato emanato il [decreto legislativo n. 21 del 2018](#);

- previsione di norme tendenti al rispetto della dignità umana attraverso la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la **sorveglianza dinamica** (lett. i);
- interventi a tutela delle donne recluse e delle **detenute madri** (lett. s e t);
- revisione del sistema delle **pene accessorie** improntata al principio della rimozione degli ostacoli al reinserimento sociale del condannato ed esclusione di una loro durata superiore alla durata della pena principale (lett. u);
- revisione delle attuali previsioni in materia di **libertà di culto** e dei diritti ad essa connessi (lett. v).

La disposizione di delega (lett. p) contiene infine specifici principi e criteri direttivi per l'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze rieducative dei **detenuti minori di età**, con riferimento tanto alle autorità giurisdizionali coinvolte, quanto all'organizzazione degli **istituti per i minorenni**, passando per la revisione delle misure alternative alla detenzione e dei benefici penitenziari, con particolare attenzione all'istruzione ed ai contatti con la società esterna, in funzione di reinserimento sociale.

Il termine per l'esercizio della delega era fissato al **2 ottobre 2018**.

L'esercizio della delega nei provvedimenti esaminati dal Parlamento

Le procedure di esercizio della delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario sono state avviate in XVII legislatura dal Governo Gentiloni, che ha presentato alle Camere lo **schema di decreto legislativo (A.G. 501)**, recante **riforma dell'ordinamento penitenziario**, sul quale la Commissione Giustizia della Camera ha espresso un [parere favorevole](#), con condizioni e osservazioni. Anche la Commissione Giustizia del Senato ha espresso un [parere non ostativo](#) con condizioni ed osservazioni.

Non volendo dare seguito a tutte le condizioni formulate dal Parlamento, lo stesso Governo Gentiloni ha approvato, il 16 marzo 2018, in secondo esame preliminare, lo schema di decreto [A.G. 17](#), che ha trasmesso alle Camere, unitamente ai seguenti schemi di decreto legislativo attuativi della medesima delega:

- [A.G. 16](#), recante riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di **vita detentiva e lavoro penitenziario**;
- [A.G. 20](#), recante disciplina dell'**esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni**;
- [A.G. 29](#), recante disposizioni in materia di **giustizia riparativa e mediazione reo-vittima**.

Tutti questi schemi sono stati esaminati, con l'inizio della XVIII legislatura, dalle Commissioni Giustizia di Camera e Senato.

In particolare, sull'A.G. 17, le Commissioni hanno espresso **parere contrario** (la II Commissione del Senato l'[11 luglio 2018](#); la II Commissione della Camera il [12 luglio 2018](#)). L'ultimo giorno utile per l'esercizio della delega, il 3 agosto 2018, il Governo Conte ha trasmesso alle Camere un nuovo schema di decreto legislativo, [A.G. 39](#), con il quale il Governo, espressione della nuova maggioranza parlamentare, ha inteso avviare un nuovo procedimento di esercizio della delega per la **riforma dell'ordinamento penitenziario**.

Su questo provvedimento, sull'A.G. 16 (lavoro penitenziario) e sull'A.G. 20 (esecuzione penale minorile), la Commissione Giustizia della Camera ha espresso pareri favorevoli accompagnati da condizioni o osservazioni; sullo schema A.G. 29 (giustizia riparativa) ha espresso un parere contrario (v. *infra*).

La riforma dell'ordinamento penitenziario (decreto legislativo n. 123 del 2018)

In particolare, quanto alla complessiva riforma dell'ordinamento penitenziario, a fronte dei pareri contrari espressi dalla nuova maggioranza parlamentare sull'A.G. 17, che si caratterizzava in particolare per l'eliminazione degli automatismi e delle preclusioni per l'accesso a benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione e per l'ampliamento dell'ambito di applicazione delle misure alternative, il Governo Conte ha trasmesso alle Camere l'[A.G. 39](#), sul quale, nella seduta del 19 settembre 2018, la Commissione Giustizia della Camera ha espresso un [parere favorevole con un'osservazione](#).

Il Governo ha così emanato il [decreto legislativo n. 123 del 2018](#) che, ferma la scelta di non dare attuazione alla delega nella parte volta alla facilitazione dell'accesso alle misure alternative e alla

eliminazione di automatismi preclusivi:

- detta disposizioni in tema di **assistenza sanitaria in ambito penitenziario** (artt. 1 e 2). In particolare, la riforma: adegua l'ordinamento penitenziario ai principi di cui al decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, concernente il riordino della medicina penitenziaria, confermando in particolare l'operatività del servizio sanitario nazionale negli istituti penitenziari; amplia le garanzie dei reclusi modificando la disciplina della visita medica generale all'ingresso in istituto; il medico deve, in particolare, annotare nella cartella clinica tutte le informazioni riguardo a eventuali maltrattamenti o a violenze subite; estende la gamma dei trattamenti sanitari che i reclusi possono richiedere in carcere a proprie spese, in particolare includendo gli interventi chirurgici nei reparti clinici interni al carcere, previ accordi con la Asl competente; prevede controlli sanitari in carcere da parte della Asl anche a seguito delle segnalazioni ricevute;
- reca disposizioni per la **semplificazione dei procedimenti** disciplinati tanto dall'ordinamento penitenziario quanto dal codice di procedura penale (artt. 3-8). Tra gli interventi di maggior rilievo, la riforma: distingue le competenze dell'autorità giudiziaria a seconda che vi sia o meno una condanna definitiva prevedendo, prima della condanna definitiva l'intervento del giudice procedente (G.I.P. o giudice della fase o grado del giudizio non definito) e dopo, a seconda dei casi, del magistrato di sorveglianza e del Tribunale di sorveglianza. Nell'ordinamento attuale, invece, il magistrato di sorveglianza provvede anche nei confronti degli imputati dopo la pronuncia della sentenza di primo grado; amplia casi in cui il tribunale di sorveglianza procede con rito semplificato; introduce una nuova procedura semplificata e a contraddittorio eventuale per la concessione in via provvisoria delle misure alternative richieste, quando la pena da scontare, anche residua, non sia superiore a un anno e sei mesi;
- detta disposizioni sulle competenze degli **uffici di esecuzione penale esterna** e della polizia penitenziaria (artt. 9 e 10). In particolare, la riforma prevede: l'ampliamento delle competenze degli uffici locali di esecuzione penale esterna, chiamati a svolgere le attività di osservazione del comportamento per l'applicazione delle misure alternative alla detenzione; l'estensione dei compiti della polizia penitenziaria, chiamata a vigilare sul rispetto delle prescrizioni impartite dalla magistratura di sorveglianza;
- detta disposizioni sulla **vita all'interno del carcere** (artt. 11 e 12). Il provvedimento detta misure volte ad integrare i reclusi stranieri, tra le quali la garanzia ad un'alimentazione rispettosa del loro credo religioso nonché l'inserimento, tra il personale dell'amministrazione degli istituti penitenziari, dei mediatori culturali e degli interpreti. Ulteriori disposizioni sono volte invece a considerare gli specifici bisogni e i diritti delle donne detenute. La riforma, inoltre, integra le disposizioni dell'ordinamento penitenziario con la finalità di garantire il rispetto della dignità umana e la conformità della vita penitenziaria a quella esterna. Vanno in questa direzione le previsioni circa l'ampliamento delle ore minime che i detenuti possono trascorrere all'aperto, la richiesta prossimità tra l'istituto penitenziario e la famiglia del recluso, le specifiche tutele per i reclusi esposti a minaccia di soprusi a causa del proprio orientamento sessuale o della propria identità di genere, l'ampliamento dei diritti di informazione e comunicazione.

Dossier

[Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-10497/schema-decreto-legislativo-recante-riforma-ordinamento-penitenziario-1.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-10497/schema-decreto-legislativo-recante-riforma-ordinamento-penitenziario-1.html>

[Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-10740/schema-decreto-legislativo-recante-riforma-ordinamento-penitenziario.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-10740/schema-decreto-legislativo-recante-riforma-ordinamento-penitenziario.html>

La vita detentiva e il lavoro penitenziario (decreto legislativo n. 124 del 2018)

Con l'emanazione del [decreto legislativo n. 124 del 2018](#) il Governo ha attuato la delega in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario.

In particolare, il decreto legislativo modifica alcune previsioni dell'ordinamento penitenziario nella prospettiva di assicurare una più piena tutela dei diritti di detenuti ed internati: a tal fine modifica le caratteristiche dei **locali di soggiorno e di pernottamento**, con riferimento ad ampiezza, illuminazione, aerazione, climatizzazione, servizi igienici e pulizia.

Il provvedimento interviene, inoltre, sulla legislazione penitenziaria, attraverso modifiche finalizzate a rafforzare il ruolo del lavoro quale strumento essenziale del trattamento rieducativo dei condannati. La riforma riscrive l'art. 20 della legge n. 354 del 1975, in tema di **lavoro all'interno del carcere**, e detta nuove disposizioni sul **lavoro di pubblica utilità** (art. 20-ter OP), sulla **remunerazione** (art. 22 OP). Ulteriori disposizioni riguardano l'assistenza ai detenuti nell'accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali e, a pena espiata, nell'accesso all'assegno di ricollocazione.

Sullo schema di decreto legislativo ([A.G. n. 16](#)) la Commissione Giustizia della Camera, nella seduta del 1° agosto 2018, aveva espresso un [parere favorevole con condizioni e osservazioni](#), del quale il Governo ha tenuto conto nell'emanazione definitiva della riforma.

Dossier

[Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-10504/schema-decreto-legislativo-recante-riforma-ordinamento-penitenziario-materia-vita-detentiva-e-lavoro-penitenziario.html>

L'esecuzione penale minorile (decreto legislativo n. 121 del 2018)

Con il [decreto legislativo n. 121 del 2018](#) il Governo ha attuato la delega relativa all'**esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni** e dei giovani al di sotto dei venticinque anni (cd. giovani adulti).

L'intervento legislativo mira ad adeguare il quadro normativo alle numerose pronunce della Corte costituzionale e agli impegni assunti dall'Italia con la sottoscrizione di svariati atti internazionali ed europei.

In particolare, il provvedimento introduce e disciplina le **misure penali di comunità**, quali misure alternative alla detenzione qualificate dall'essere destinate ai condannati minorenni e giovani adulti. Si tratta di affidamento in prova al servizio sociale, affidamento in prova con detenzione domiciliare, detenzione domiciliare, semilibertà e affidamento in prova in casi particolari (c.d. affidamento terapeutico). L'ammissione alla misura di comunità, nonché la revoca, sono di competenza del **tribunale di sorveglianza per i minorenni**, mentre l'applicazione in via provvisoria è demandata al magistrato di sorveglianza. Quanto alla concessione la riforma prevede che il provvedimento possa essere adottato su richiesta dell'interessato, del difensore e dell'esercente la potestà genitoriale se il condannato è minorenne o su proposta del PM o dell'ufficio di servizio sociale per i minorenni.

La riforma detta inoltre disposizioni circa l'intervento educativo e l'**organizzazione degli istituti penitenziari per i minorenni**, con particolare riferimento:

- alle caratteristiche delle camere di pernottamento (massimo quattro persone);
- alle ore di permanenza all'aperto (almeno 4 ore al giorno);
- alla formazione professionale. Si prevede che i detenuti siano ammessi a frequentare i corsi di istruzione, formazione professionale, previa intesa con istituzioni, imprese, cooperative o associazioni così da consentire ai minori di perfezionare all'esterno le loro capacità per ricevere un'adeguata preparazione per l'accesso al mondo lavorativo;
- alla tutela dell'affettività dei minori reclusi (colloqui mensili, colloqui telefonici, supporto psicologico, visite prolungate con familiari);
- alle regole di comportamento all'interno degli istituti penitenziari minorili, alla sorveglianza dinamica e

alle forme di custodia attenuata;

- alla fase di dimissione del detenuto minorenni (nei sei mesi precedenti l'ufficio di servizio sociale per i minorenni, in collaborazione con l'area trattamentale, deve preparare e curare la dimissione).

Nell'emanare il decreto legislativo il Governo ha tenuto conto del [parere favorevole con condizioni e osservazioni](#) espresso il 19 settembre 2018 dalla Commissione Giustizia della Camera sullo schema di decreto legislativo [A.G. n. 20](#).

Dossier

[Schema di decreto legislativo recante disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-10505/schema-decreto-legislativo-recante-disciplina-esecuzione-pene-nei-confronti-condannati-minorenni.html>

Le deleghe non attuate

Non tutte le deleghe per la riforma dell'ordinamento penitenziario, conferite al Governo dalla legge n. 103 del 2017, sono state esercitate. In particolare, con il cambio di legislatura, la nuova maggioranza ha ritenuto di non esercitare la delega per la revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, nell'ottica di una loro più ampia applicazione (art. 1, comma 85, lett. b) e la delega per la revisione del sistema delle preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari (lett. d) ed e).

Non sono state, inoltre, esercitate le deleghe relative:

- alla giustizia riparativa e alla mediazione reo-vittima, quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale sia in ambito intramurario sia nell'esecuzione delle misure alternative (lett. f). Sullo schema di decreto legislativo [A.G. n. 29](#), trasmesso dal Governo Gentiloni il 21 maggio 2018, la Commissione Giustizia della Camera aveva infatti espresso - il 10 settembre 2018 - [parere contrario](#);
- all'affermazione del diritto alla affettività (lett. n);
- alla tutela del rapporto tra detenute e figli minori (let. s);
- alla tutela della libertà di culto (lett. v).

Dossier

[Disposizioni in materia di giustizia riparativa e mediazione reo-vittima](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-10424/disposizioni-materia-giustizia-riparativa-e-mediazione-reo-vittima.html>
