



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dell’Istituto di Istruzione Superiore G. B. Impallomeni di
Milazzo (Messina)**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 MAGGIO 2024

**Modifiche per la riorganizzazione dell’esecuzione delle misure
limitative della libertà personale e per una più efficace
individualizzazione del trattamento penitenziario**

ONOREVOLI SENATORI! - Il filosofo illuminista Voltaire affermava: “Non fatemi vedere i vostri palazzi ma le vostre carceri, poiché è da esse che si misura il grado di civiltà di una Nazione”. In questa prospettiva, la condizione attuale delle nostre strutture penitenziarie lancia un segnale allarmante sullo stato di civiltà del nostro Paese. Il rapporto annuale dell’associazione “Antigone” evidenzia il problema ormai endemico del sovraffollamento, certificato anche dai tribunali di sorveglianza che, solo nel 2022, hanno accolto 4.514 ricorsi di persone detenute, che denunciano di aver subito trattamenti inumani e degradanti. Alla fine del 2023 il numero delle persone recluse ha superato nuovamente la soglia dei 60.000. Per la precisione, le persone in carcere sono 60.116, al netto dei circa 48.000 posti realmente disponibili. Il tasso di affollamento è di oltre il 125%. Oltre al numero totale delle persone recluse, quello che preoccupa è il tasso di crescita, che nell'ultimo anno è stato del 7%. Se la popolazione detenuta dovesse continuare a crescere con questo ritmo, tra un anno saremo oltre le 67.000 presenze, come ai tempi della “sentenza Torreggiani” con cui la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo condannò l’Italia per la violazione dell’art.3 della Convenzione Europea sui Diritti dell’Uomo, dichiarandola responsabile di avere inflitto pene o trattamenti inumani o degradanti. Il sovraffollamento, oltre a limitare gli spazi vitali, toglie anche possibilità lavorative, di studio o di svolgere altre attività alle persone detenute. Facendo riferimento solo al tema del lavoro, al 31 dicembre 2022 i detenuti lavoratori erano 19.817, pari al 35,2% dei presenti. Tra questi vengono conteggiati anche coloro che, con turni a rotazione, lavorano

poche ore al mese, pertanto circa due detenuti su tre non hanno accesso ad alcuna forma di lavoro.

La stragrande maggioranza dei detenuti lavoratori, ovvero l’86,8%, lavora alle dipendenze dell’Amministrazione Penitenziaria, impegnata in piccole attività interne poco spendibili nel mondo lavorativo. Solo il 4,6% della popolazione detenuta lavora alle dipendenze di datori di lavoro esterni. Il sovraffollamento impatta poi anche sul lavoro degli operatori, già oggi al di sotto delle dotazioni previste nelle piante organiche. Un problema enorme è quello della carenza di funzionari giuridico-pedagogici. Un altro dato significativo è quello relativo ai suicidi: il totale è di 66 persone che si sono tolte la vita in carcere nel 2023, il terzo dato più alto mai registrato da quando la rivista “Ristretti Orizzonti” tiene questa statistica (1992). Dall’inizio del 2024 ad oggi (19.03.2024) sono già 23 i casi di suicidio in carcere, al ritmo impressionante di una persona ogni 3 giorni.

Questi dati, uniti a quelli relativi alle pessime condizioni igienico-sanitarie, alla carenza di risorse economiche e strutturali e alla inadeguatezza dei servizi sanitari e socio-educativi, impongono al legislatore di intervenire al fine di innovare, umanizzare e migliorare le condizioni di detenzione, nel pieno rispetto della nostra Costituzione la quale, all’articolo 27, dispone che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono sempre tendere alla rieducazione del condannato. Il presente disegno di legge si pone, pertanto, l’ambizioso obiettivo di modernizzare l’ordinamento penitenziario e affrontare concretamente le con-

traddizioni insite nella duplice anima dell'esecuzione, quella securitaria e quella educativa, nella convinzione che sia necessario giungere ad un punto di equilibrio al fine di costruire una nuova cultura penitenziaria basata sulla funzione rieducativa della pena e sul rispetto della persona umana. A questo proposito l'articolo 1 definisce le finalità della proposta di legge volta a potenziare i programmi di rieducazione e formazione, migliorare i livelli di assistenza sanitaria, promuovere misure alternative alla detenzione, riconoscere l'importanza dei legami affettivi e familiari, assicurare una maggiore vivibilità degli ambienti di detenzione. L'articolo 2 prevede l'istituzione, all'interno degli istituti penitenziari, delle "commissioni socio-psico-educative" presiedute dal funzionario giuridico-pedagogico. L'obiettivo è quello di riorganizzare e potenziare l'area educativa all'interno degli istituti, riconoscendo un ruolo di coordinamento e di responsabilità agli educatori, le cui funzioni e attribuzioni vengono meglio esplicitate nel successivo articolo 3. L'articolo 4 dispone un aumento della dotazione organica dell'area educativa al fine di assicurare interventi continuativi ed efficaci. L'articolo 5 propone modifiche all'ordinamento penitenziario per favorire l'accesso dei detenuti e degli internati alle attività di studio e di formazione, in particolare si interviene per favorire il completamento del percorso di formazione, rimuovendo quegli ostacoli che impediscono la conciliazione tra attività di studio e di lavoro. L'articolo 6 prevede che a tutto il personale sanitario non siano applicabili le incompatibilità e le limitazioni normative previste dalle convenzioni e dai contratti che il personale intrattiene con il Servizio sanitario nazionale e con le università. La misura si rende necessaria per incentivare l'assunzione degli incarichi e garantire migliori livelli di assistenza. L'articolo 7 dispone sgravi contributivi e fiscali in favore delle aziende che assumono lavoratori detenuti o in-

ternati, e ciò al fine di favorire il recupero del reo e il futuro reinserimento sociale. Gli articoli 8, 9 e 10 intervengono per tutelare il diritto all'affettività dei detenuti e scongiurare i problemi psicofisici derivanti dalla separazione dal mondo esterno. Si prevede un aumento dei colloqui consentiti e l'allestimento di appositi locali da destinare agli incontri tra i detenuti e i loro cari, senza controlli visivi o auditivi. Un'attenzione particolare è riservata, inoltre, alle madri detenute per garantire i rapporti con i figli minorenni e favorire l'esecuzione della pena all'interno degli Istituti a custodia attenuata (ICAM). L'articolo 11 del disegno di legge delega il Governo ad acquisire e riqualificare, attraverso appositi protocolli d'intesa e convenzioni, nuovi immobili da destinare a ICAM e Case circondariali, al fine di migliorare la qualità dell'esecuzione della pena, favorire le attività lavorative dei detenuti e contrastare il sovraffollamento delle strutture carcerarie. L'articolo 12 prevede il reperimento delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione della presente proposta di legge attraverso una rimodulazione della legge di bilancio e dei fondi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza. Alla luce di quanto esposto, si sottolinea come l'azione legislativa proposta risponda concretamente ai principi di umanità, giustizia e rieducazione inscritti nella nostra Costituzione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1

(Finalità)

1. La presente proposta di legge reca disposizioni finalizzate a:

- a) migliorare il funzionamento delle aree educative negli istituti penitenziari;
- b) migliorare i livelli di assistenza sanitaria e prevenire atti di autolesionismo e suicidi;
- c) promuovere iniziative volte al reinserimento sociale dei cittadini detenuti nel corso di espiazione della pena;
- d) consentire l'espressione dell'affettività in carcere;
- e) migliorare le condizioni di vita del detenuto, assicurando una maggiore vivibilità degli ambienti di detenzione.

Art. 2

(Individualizzazione del trattamento e riorganizzazione dell'area educativa)

1. All'articolo 13 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) alla rubrica sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e organizzazione dell'area educativa»;
- b) Dopo l'articolo 13-bis, è inserito il seguente:

“Art 13-ter – Sono istituite presso gli istituti penitenziari le commissioni socio-psico-educative formate dalle seguenti figure professionali: direttore dell’istituto, medici, assistenti sociale, funzionari giuridico-pedagogico, psicologi, psichiatri.

La commissione si riunisce almeno una volta alla settimana per definire e/o aggiornare le linee di programmazione e gli interventi individualizzati, collabora con la Commissione didattica, prevista dall’articolo 41 c. 6 del DPR 30 giugno 2000, n. 230”.

La commissione socio-psico-pedagogica è presieduta da un funzionario giuridico-pedagogico con compiti di promozione, coprogettazione e coordinamento degli interventi trattamentali di cui agli artt. 13 e 15;

L’area educativa è dotata di una segreteria amministrativa, alla quale è assegnato personale amministrativo per lo svolgimento degli atti amministrativi, l’archiviazione dei documenti e la trasmissione di dati statistici”.

Art. 3

(Attribuzioni dei funzionari giuridico-pedagogici)

1. All’articolo 80 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

Al primo comma, le parole “gli educatori per adulti” sono sostituite dalle parole: “i funzionari giuridico-pedagogici”.

2. L’art. 82 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente:

“Art. 82. - I funzionari giuridico-pedagogici educatori negli istituti penitenziari:

a) svolgono attività di progettazione educativa a livello individuale e di comunità, curan-

done l'organizzazione con la sfera di autonomia propria delle professionalità educative;

b) contribuiscono alla definizione del progetto di intervento educativo, nell'ambito del gruppo per l'osservazione di personalità delle persone condannate e internate, nonché alla sua realizzazione nell'ambito del gruppo di osservazione e trattamento, si occupano della programmazione e organizzazione di specifiche attività culturali e socio-educative e curano la preparazione e l'attività delle rappresentanze delle persone detenute previste dalla normativa;

c) individuano e attivano i servizi di rete nel territorio coordinandosi con gli stessi;

d) redigono i documenti di osservazione e i contenuti del progetto di intervento educativo;

e) mantengono i rapporti con l'ufficio di esecuzione penale esterna e la magistratura di sorveglianza, in relazione alle attività svolte;

f) collaborano alle attività socio-educative nelle articolazioni del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dei provveditorati regionali.

Essi svolgono, quando sia consentito, attività educative anche nei confronti degli imputati”.

Art. 4

(Dotazione organica dell'area educativa)

1. Dopo l'articolo 83 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è inserito il seguente:

“Art. 83-bis. - A ciascun Istituto Penitenziario è assegnato un numero adeguato di funzionari giuridico-pedagogici e di figure professionali di cui all'art. 80.

Un funzionario giuridico-pedagogico non può avere in carico più di 25 detenuti/internati.

E' assicurato altresì un numero adeguato di unità amministrative per la segreteria dell'area educativa”.

Art. 5

(Misure per favorire il diritto all'istruzione)

1. All'articolo 19 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) Il quarto comma è sostituito dal seguente:

“Presso gli istituti penitenziari deve essere garantita, per i detenuti che ne facciano richiesta, l'istruzione secondaria di secondo grado e universitaria”;

b) Il quinto comma è sostituito dal seguente:

“L'accesso all'istruzione secondaria di secondo grado e agli studi universitari avviene attraverso protocolli d'intesa e convenzioni con istituzioni scolastiche, istituti di formazione, ammissione ai tirocini di cui alla legge 28 giugno 2012, n.92”.

2. Dopo l'articolo 19 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è inserito il seguente:

“Art. 19-bis. – Negli istituti penitenziari particolare attenzione è dedicata alla cura degli ambienti di apprendimento, che devono essere sufficientemente ampi, ariosi e luminosi, con adeguati arredi e attrezzature.

I detenuti che frequentano corsi di istruzione o formazione professionale, che per cause oggettive, non dipendenti dalla loro volontà, non completino il ciclo didattico, possono comunque accedere ad una prova di

idoneità o d'esame, da svolgere a cura dell'istituzione scolastica o del Centro per l'impiego competente per territorio, al fine dell'acquisizione del titolo di studio o della qualifica.

Ai detenuti impegnati in attività lavorative deve essere consentito, qualora richiesto, di poter frequentare la Scuola anche in orario pomeridiano o serale”.

Se previsto all'interno dei protocolli d'intesa o convenzioni, parte del percorso di istruzione/formazione può essere effettuato in modalità e-learning.

L'amministrazione penitenziaria, avvalendosi del supporto della commissione socio-psico-pedagogica, in collaborazione con gli ordini professionali, le istituzioni scolastiche, formative e universitarie, organizza corsi annuali di formazione e di aggiornamento per il personale docente ed educativo impegnato nelle attività didattiche rivolte alle persone detenute e internate”.

Art. 6

(Misure per garantire una più efficace assistenza sanitaria)

1. All'articolo 11 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

a) “2-bis - Ai medici e agli infermieri che svolgono attività negli istituti penitenziari non sono applicabili le incompatibilità e le limitazioni normative ed economiche previste dai contratti e dalle convenzioni che il personale stipula con il Servizio Sanitario Nazionale e con le Università”

b) “2-ter - Il numero dei medici incaricati è determinato in base alla capienza massima tol-

lerabile degli istituti penitenziari, in ragione di un medico incaricato ogni 100 detenuti».

Art. 7

(Misure per favorire il reinserimento sociale di detenuti e internati)

1. Al Decreto 24 luglio 2014, n. 148. Regolamento recante sgravi fiscali e contributivi a favore di imprese che assumono lavoratori detenuti, sono apportate le seguenti modificazioni:

All'articolo 1, dopo il comma 1, è inserito il seguente:

“1-bis - Alle imprese che assumono, per un periodo non inferiore ad un anno, lavoratori detenuti o internati, anche ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è concesso un credito di imposta per ogni lavoratore assunto, e nei limiti del costo per esso sostenuto, nella misura di euro 1500,00 mensili, in misura proporzionale alle giornate di lavoro prestate».

Art. 8

(Misure a tutela del diritto all'affettività dei detenuti e degli internati)

1. All'articolo 28 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) Alla rubrica sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “e diritto all'affettività”;

b) Sono aggiunti, in fine i seguenti commi:

“Particolare cura è altresì dedicata al mantenimento dei rapporti affettivi. A tal fine i detenuti e gli internati hanno diritto ad una visita

al mese, della durata minima di sei ore e massima di ventiquattro ore, da parte delle persone autorizzate ai colloqui”.

Le visite si svolgono in unità abitative appositamente attrezzate all'interno degli istituti penitenziari, con percorsi dedicati ed esterni alle sezioni, senza controlli visivi e auditivi. È data la precedenza a coloro che non possono esercitare la relazione affettiva in ambiente esterno. Possono essere autorizzati incontri con frequenza ravvicinata per coloro che, a causa della distanza o delle condizioni soggettive della persona a loro affettivamente legata, non possono fruirne con cadenza regolare. L'autorizzazione è negata quando l'interessato ha tenuto una condotta tale da far temere comportamenti prevaricatori o violenti ovvero quando sussistono elementi concreti per ritenere che la richiesta abbia finalità diversa da quella di esercitare la relazione affettiva”

Art. 9

(Disposizione in materia di colloqui e permessi)

1. All'articolo 30 della legge 26 luglio 1975, n. 354 sono apportate le seguenti modificazioni:

il secondo comma è sostituito dal seguente:

“Analoghi permessi possono essere concessi per eventi familiari di particolare rilevanza, al fine di favorire il mantenimento delle relazioni familiari e sociali”;

2. All'articolo 37 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 5, dopo il primo periodo è inserito il seguente:

“Per i detenuti con figli minori di quattordici anni, i colloqui devono svolgersi in locali distinti, dotati preferibilmente di spazi all’aperto e con possibilità di attività ludiche e ricreative, a sostegno dell’infanzia e dell’accoglienza dei minori.”;

b) al comma 8, il secondo periodo è soppresso;

c) al comma 9, le parole: “a dieci anni” sono sostituite dalle seguenti: “a quattordici anni”, ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: “I colloqui si svolgono in locali distinti, adeguatamente allestiti, preferibilmente con un’area verde attrezzata, dotati di spazi all’aperto, con possibilità di consumazione di un pasto.”;

d) dopo il comma 13 è aggiunto, in fine, il seguente:

“13-bis. Ferme restando le modalità previste dall’articolo 18, terzo comma, della legge, per le persone ammesse ai colloqui è consentito ai detenuti e agli internati effettuare una volta al mese, con priorità per le famiglie con i figli minori di quattordici anni, nei giorni festivi, un colloquio di durata non inferiore a tre ore, in locali appositi o all’aperto, per consumare un pasto o effettuare un’attività all’aperto con i propri figli e familiari”;

3. Dopo l’articolo 39 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, è inserito il seguente:

“Art. 39-bis. – Le comunicazioni possono svolgersi anche in modalità telematica, mediante programmi di comunicazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea”;

4. All’articolo 61, comma 2, la lettera b) è sostituita dalla seguente:

“b) promuovere progetti interistituzionali e protocolli d’intesa volti alla creazione di “sportelli della famiglia” per il ripristino e il

rinforzo delle funzioni genitoriali e superamento delle situazioni di disagio familiare”.

Art. 10

(Misura di tutela delle madri detenute)

1. All' articolo 275 del codice di procedura penale, comma 4, le parole “non superiore a sei anni” è sostituito dalle seguenti: “non superiore a 13 anni”.

Art. 11

(Delega al Governo per l'acquisizione e il recupero di immobili da destinare a ICAM e Case circondariali)

1. Il Governo è delegato ad adottare provvedimenti volti ad acquisire, riconvertire e riqualificare immobili da destinare a ICAM e Case circondariali, al fine di migliorare la qualità dell'esecuzione della pena, favorendo le attività lavorative, contrastando sovraffollamento e recidiva, garantendo una ricettività che garantisca le condizioni di sicurezza e salute di tutti i settori della vita di detenzione all'interno di strutture a vocazione riabilitativa e a costo energetico quasi zero.

Nell'esercizio della delega, il Governo è tenuto ad osservare i seguenti criteri direttivi:

a) stipulare protocolli di intesa e convenzioni con altri Enti Pubblici ed Ecclesiastici per acquisire e gestire immobili (Conventi, Monasteri, Caserme, Ex Ospedali) da destinare a ICAM e Case Circondariali;

b) riorganizzare e redistribuire la dislocazione degli istituti penitenziari e degli ICAM al fine di favorire la viciniorità dei detenuti ai familiari e all'ambiente sociale di provenienza;

c) prevedere soluzioni progettuali e architettoniche di buon valore estetico ed etico volte a dare umanità allo spazio detentivo.

Art. 12
(Indulto)

1. È concesso indulto per tutti i reati commessi fino al 12 aprile 2024, nella misura non superiore a tre anni per le pene detentive e non superiore ad euro 10.000,00 per le pene pecuniarie, sole o congiunte alle pene detentive.

2. È concesso indulto nella misura non superiore a 5 anni a coloro che risultino affetti da patologie oncologiche incompatibili con il regime di detenzione carceraria.

Art. 13
(Esclusione e revoca dell'indulto)

1. L'indulto non si applica alle pene per i delitti di cui agli articoli 51, comma 3-bis del codice penale e 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, nonché ai reati per i quali intercorra taluna delle circostanze aggravanti di cui agli articoli 1 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n.625, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n.15, e successive modificazioni; 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n.152, convertito con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991 n. 203 e successive modificazioni; 3 del decreto-legge 26 aprile 1993, n.122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205.

2. L'indulto non si applica nei casi già rientranti nell'ambito di applicazione della legge 31 luglio 2006, n. 241.

3. L'indulto è revocato di diritto se chi ne ha usufruito commette, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge,

un delitto non colposo per il quale riporti condanna a pena detentiva non inferiore a due anni.

Art. 14

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede tramite:

a) una rimodulazione delle risorse già stanziata nella legge di bilancio;

b) una rimodulazione degli stanziamenti del PNRR.