



Processo penale e giustizia n. 1 | 2019

Scenari

Overviews

NOVITÀ LEGISLATIVE INTERNE

NATIONAL LEGISLATIVE NEWS

di Ada Famiglietti

CONVERSIONE IN LEGGE, CON MODIFICAZIONI, DEL DECRETO-LEGGE 4 OTTOBRE 2018, N. 113, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E IMMIGRAZIONE, SICUREZZA PUBBLICA, NONCHÉ MISURE PER LA FUNZIONALITÀ DEL MINISTERO DELL'INTERNO E L'ORGANIZZAZIONE E IL FUNZIONAMENTO DELL'AGENZIA NAZIONALE PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA. DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI RIORDINO DEI RUOLI E DELLE CARRIERE DEL PERSONALE DELLE FORZE DI POLIZIA E DELLE FORZE ARMATE

(L. 1 dicembre 2018, n. 132)

La l. 1 dicembre 2018, n. 132 (G.U., Sr. gen., 3 dicembre 2018, n. 281) ha convertito con modificazioni il d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 (G.U., Sr. gen., 4 ottobre 2018, n. 231, per il cui commento si rimanda a *Novità legislative interne*, in questa *Rivista*, 2018, 6, p. 1026). Si tratta di un provvedimento dai contenuti eterogenei e con un ambito operativo che spazia dall'immigrazione e protezione internazionale alla sicurezza pubblica, passando per la lotta al terrorismo, fino all'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla mafia. In esso si prevede anche una delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate.

Il decreto sicurezza, come convertito e modificato dalla l. n. 132 del 2018, è entrato in vigore il 4 dicembre 2018 ed è composto da quaranta articoli, suddivisi nei seguenti quattro titoli:

1. disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario, protezione internazionale e immigrazione;
2. disposizioni in materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa;
3. disposizioni per la funzionalità del Ministero dell'interno, per l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata;
4. disposizioni finanziarie e finali.

Uno dei punti nodali del provvedimento concerne l'abolizione della protezione umanitaria insieme alla possibilità di revoca della cittadinanza, in caso di condanna definitiva per reati di terrorismo o legati all'appartenenza ad associazioni sovversive. Come da più parti sottolineato, le nuove norme sono volte a ridurre le possibilità di accoglienza introducendo canoni più stringenti. In tale ambito si inserisce, con la conversione, il monitoraggio dell'andamento dei flussi migratori, effettuato dal Ministro dell'interno entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, con l'obiettivo della progressiva chiusura delle strutture temporanee disciplinate dall'art. 11 d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142. In materia di interventi relativi alla protezione internazionale, la provenienza da un paese ritenuto di origine sicuro rappresenterà motivo per dichiarare infondata la domanda di protezione. L'elenco dei paesi di origine sicuri verrà stilato, aggiornato periodicamente e notificato alla Commissione Ue. Inoltre, la concessione della cittadinanza italiana, ai sensi degli artt. 5 e 9, è subordinata al possesso, da parte dell'interessato, di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER).

Tra le innovazioni apportate in sede di conversione, si segnala l'obbligo di comunicazione al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, inserito nell'art. 11-bis l. 26 luglio 1975, n. 354. Secondo la nuova disposizione, gli istituti penitenziari e gli istituti a custodia attenuata per madri detenute trasmettono semestralmente al procuratore della Repubblica l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro, con l'indicazione specifica della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso. Il procuratore della Repubblica presso il tribu-

nale per i minorenni, ogni sei mesi effettua o dispone ispezioni negli istituti e in ogni istante può procedere a ispezioni straordinarie. Inoltre, i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità, che entrano in contatto con il minore, debbono riferire al direttore dell'istituto su condotte del genitore pregiudizievoli al minore medesimo, che a sua volta ne darà immediata comunicazione al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni.

Sul versante processuale penale, si segnala l'inserimento del nuovo art. 387-bis c.p.p., dedicato agli adempimenti della polizia giudiziaria nel caso di arresto o fermo di madre di prole minorenni. In tale ipotesi, la polizia giudiziaria che ha eseguito l'arresto, senza ritardo, ne deve dare notizia al pubblico ministero territorialmente competente, nonché al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo dell'arresto o del fermo.

Viene, inoltre, inserito un comma 4-bis all'art. 293 c.p.p., a norma del quale è sancito l'obbligo di comunicazione di copia dell'ordinanza applicativa della custodia cautelare in carcere, a carico della madre di prole di minore età, al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo di esecuzione della misura. Analogamente, l'ordine di esecuzione della sentenza di condanna a pena detentiva nei confronti di madre di prole di minore età è comunicato al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo di esecuzione della sentenza, secondo quanto previsto dall'art. 656, comma 3-bis, c.p.p.

Infine, è istituito un apposito nucleo di polizia penitenziaria a supporto delle funzioni del procuratore nazionale antimafia con l'inserimento dell'art. 4-ter al capo II, titolo I, norme att. c.p.p. Nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 371-bis, commi 1 e 2, c.p.p. e con specifico riferimento all'acquisizione, analisi ed elaborazione dei dati, e delle informazioni provenienti dall'ambiente penitenziario, il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo si avvale di un apposito nucleo costituito, fino a un massimo di venti unità, nell'ambito del Corpo di polizia penitenziaria e composto da personale del medesimo.

Alcune novità introdotte dalla legge di conversione sono relative alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza urbana. Tra esse vanno annoverate l'introduzione del reato di «esercizio molesto dell'accattonaggio», ai sensi dell'art. 669-bis c.p., secondo cui chiunque esercita l'accattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie, o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà, è punito con l'arresto da tre a sei mesi e l'ammenda da 3.000 a 6.000 euro, con seguente sequestro dei proventi e delle cose servite o destinate a commettere l'illecito. Altre misure interessano la sicurezza nei pubblici esercizi con l'introduzione di nuove norme sulla prevenzione dei disordini negli esercizi e nei locali pubblici. Il questore può imporre il divieto di accesso ai locali nei confronti di persone condannate (anche in appello) per reati commessi in occasione di gravi disordini in locali pubblici, per reati contro la persona o relativi a stupefacenti. Il Daspo va da sei mesi a due anni, e può essere limitato per fasce orarie. Il provvedimento è notificato ai genitori, nel caso in cui siano interessati minori ultraquattordicenni.

Modifiche del Codice della strada disciplinano il fermo amministrativo, il sequestro e la confisca dei veicoli, nonché la lotta ai parcheggiatori abusivi. A tal fine, si segnala che il novellato art. 7, comma 15-bis, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 impone che l'esercizio non autorizzato dell'attività di parcheggiatore o guardiamacchine sia punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da 771 a 3.101 euro. In caso di recidiva o impiego di minori, l'illecito è punito con l'arresto da sei mesi a un anno, l'ammenda da 2.000 a 7.000 euro e la confisca delle somme percepite.

Infine, per il miglioramento della sicurezza e della funzionalità delle strutture penitenziarie, sono stati stanziati 2 milioni di euro nel 2018; 15 milioni per il 2019 e 25 milioni per ciascun anno dal 2020 al 2025.

* * *

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

(D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123)

La riforma dell'ordinamento penitenziario è stata portata a compimento dopo un lungo e accidentato cammino, culminato con l'emanazione dei tre decreti legislativi 2 ottobre 2018, n. 121, 123 e 124

(G.U., Sr. gen., 26 ottobre 2018, n. 250, *suppl. ord.* n. 50). Si tratta di tre provvedimenti che hanno dato parziale attuazione alla l. delega 23 giugno 2017, n. 103, nota come riforma Orlando: il d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, in materia di esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni; il d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123, di riforma dell'ordinamento penitenziario e, infine, il d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124, concernente le disposizioni sulla vita detentiva e il lavoro penitenziario.

In particolare, il d.lgs. n. 123 del 2018 non ha attuato la delega volta a facilitare l'accesso alle misure alternative e l'eliminazione degli automatismi preclusivi.

Il decreto di riforma dell'ordinamento penitenziario risulta, pertanto, costituito da un capo I, dedicato all'assistenza sanitaria, da un capo II sulla semplificazione delle procedure, un capo III, contenente modifiche in tema di competenze degli uffici locali di esecuzione esterna e della polizia penitenziaria, e un capo IV sulle disposizioni in tema di vita penitenziaria. Pertanto, la riforma approvata nel 2018 appare come la riscrittura in forma ridotta di quella licenziata dal precedente Governo, più che un superamento dell'assetto complessivo della stessa.

In materia di assistenza sanitaria, il d.lgs. n. 123 del 2018 conforma l'ordinamento penitenziario ai principi di cui al d.lgs. 22 giugno 1999, n. 230, concernente il riordino della medicina penitenziaria, con l'operatività del servizio sanitario nazionale negli istituti di pena. La scelta di fondo è la tutela del diritto alla salute in condizioni di parità tra detenuti e internati, e soggetti liberi nell'ambito del diritto a fruire delle prestazioni garantite dal servizio sanitario nazionale.

Alcune novità interessano la disciplina della visita medica generale all'ingresso nell'istituto; il medico, fermo l'obbligo di referto, deve registrare nella cartella clinica tutte le informazioni relative a possibili maltrattamenti o violenze subite, e darne comunicazione al direttore dell'istituto e al magistrato di sorveglianza. Inoltre, si introduce la possibilità per il detenuto o l'internato di essere visitato, a proprie spese, da un esercente la professione sanitaria di fiducia. A tal fine, i detenuti possono richiedere, a proprie spese, l'effettuazione di interventi chirurgici nei reparti clinici interni al carcere, d'intesa con la Asl competente, unitamente a controlli sanitari nell'istituto da parte della Asl.

Il d.lgs. n. 123 del 2018, inoltre, attua la delega in materia di semplificazione dei procedimenti della magistratura di sorveglianza, con numerose modifiche delle disposizioni sia dell'ordinamento penitenziario sia del codice di procedura penale (artt. 3-8). In primo luogo, è ridisegnata in maniera sensibile la gamma delle competenze dell'autorità giudiziaria a seconda che vi sia o meno una condanna definitiva. Si prevede, prima della sentenza definitiva, l'intervento del giudice procedente (giudice per le indagini preliminari o funzionalmente competente nella fase o grado del giudizio non definito) e dopo, a seconda dei casi, del magistrato di sorveglianza o del tribunale di sorveglianza. Nell'ordinamento previgente, invece, il magistrato di sorveglianza provvedeva nei confronti degli imputati anche dopo la pronuncia della sentenza di primo grado. Pertanto la novella individua nella sentenza di condanna definitiva lo spartiacque tra le competenze del giudice di cognizione e quelle della magistratura di sorveglianza.

Sono significative le modifiche apportate al procedimento di sorveglianza, con l'ampliamento dei casi in cui il tribunale di sorveglianza procede con rito semplificato, e l'introduzione di 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.

Infine il decreto detta disposizioni sulle competenze degli uffici di esecuzione penale esterna e della polizia penitenziaria (artt. 9 e 10).

In particolare, la riforma estende le competenze degli uffici locali di esecuzione penale esterna, con l'assegnazione delle attività di osservazione del comportamento per l'applicazione delle misure alternative alla detenzione. E' previsto, inoltre, l'ampliamento dei compiti della polizia penitenziaria, che dovrà controllare l'osservanza delle prescrizioni impartite dalla magistratura di sorveglianza. Infine specifiche disposizioni sono dettate sulla vita all'interno del carcere (artt. 11 e 12).

Sono poi disciplinate apposite misure per favorire l'integrazione dei detenuti stranieri, tra cui si segnala l'art. 19 ord. penit. che prevede «l'insegnamento della lingua italiana e la conoscenza dei principi costituzionali». Inoltre, sono garantiti: un'alimentazione rispettosa del credo religioso e l'inserimento, tra il personale amministrativo degli istituti penitenziari, dei mediatori culturali e degli interpreti.

Ulteriori disposizioni tutelano i bisogni e i diritti delle donne detenute, con la previsione di sezioni adeguate per lo svolgimento delle attività trattamentali e l'affermazione della parità di accesso delle donne alla formazione culturale e professionale.

La novella persegue, infine, l'obiettivo di garantire il rispetto della dignità umana e la conformità della vita penitenziaria a quella esterna, con l'ampliamento delle ore minime che i detenuti possono tra-

scorrere all'aperto, la vicinanza del recluso al luogo di residenza, sia in fase di assegnazione dell'istituto sia in sede di trasferimento. Infine specifiche garanzie sono previste per i detenuti che possano essere discriminati a causa del proprio orientamento sessuale o della propria identità di genere, unitamente all'ampliamento dei diritti di informazione e comunicazione.

* * *

RIFORMA DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO IN MATERIA DI VITA DETENTIVA E LAVORO PENITENZIARIO, IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA DI CUI ALL'ARTICOLO 1, COMMI 82, 83 E 85, LETTERE G), H) E R), DELLA LEGGE 23 GIUGNO 2017, N. 103

(D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124)

Il d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124 (*G.U.*, Sr. gen., 26 ottobre 2018, n. 250, *suppl. ord.* n. 50) attua la delega in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario. In particolare, il decreto novella alcune norme dell'ordinamento penitenziario per assicurare una più ampia tutela dei diritti di detenuti e internati, sulla base del contributo fornito dalla Commissione Giostra e delle indicazioni provenienti dagli Stati generali dell'esecuzione penale. Il provvedimento individua nel lavoro lo strumento fondamentale per la realizzazione del trattamento rieducativo dei condannati, con la modifica dell'art. 20, l. 26 luglio 1975, n. 354, in tema di lavoro all'interno del carcere, che ammette sia i detenuti ospitati nelle strutture penitenziarie, sia coloro che si trovano in altre strutture private della libertà, superando l'obbligatorietà del lavoro penitenziario. Sono, inoltre, inserite nuove norme in materia di lavoro di pubblica utilità (art. 20-ter ord. penit.) e remunerazione (art. 22 ord. penit.). È garantita l'assistenza ai detenuti nell'accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali e, a pena espiata, all'assegno di ricollocazione. Come già accennato in premessa, la riforma dell'ordinamento penitenziario non ha attuato tutte le deleghe conferite al Governo dalla l. n. 103 del 2017. In particolare, con la nuova legislatura, oltre alla delega per la revisione delle modalità di accesso alle misure alternative e delle preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari, non sono state esercitate le deleghe concernenti: la giustizia riparativa e la mediazione reo-vittima, intese come tappe salienti del percorso di recupero sociale sia in ambiente intramurario, sia nell'esecuzione delle misure alternative (lett. f); l'affermazione del diritto all'affettività (lett. n); la garanzia del rapporto tra detenute e figli minori (lett. s); la difesa della libertà di culto (lett. v).

* * *

DISCIPLINA DELL'ESECUZIONE DELLE PENE NEI CONFRONTI DEI CONDANNATI MINORENNI, IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA DI CUI ALL'ARTICOLO 1, COMMI 81, 83 E 85, LETTERA P), DELLA LEGGE 23 GIUGNO 2017, N. 103

(D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121)

Il d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121 (*G.U.*, Sr. gen., 26 ottobre 2018, n. 250, *suppl. ord.* n. 50) attua la delega relativa all'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni e dei c.d. giovani adulti, ossia coloro che non abbiano ancora compiuto i venticinque anni. Obiettivo dell'intervento normativo è conformare l'ordinamento alle pronunce della Corte costituzionale e agli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale ed europea. Si introducono le misure penali di comunità, specificamente indirizzate ai condannati minorenni e giovani adulti: 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. Competente all'ammissione e alla revoca della misura di comunità è il tribunale di sorveglianza per i minorenni; l'applicazione in via provvisoria è affidata al magistrato di sorveglianza del luogo in cui la misura deve essere eseguita. Il provvedimento è adottato su richiesta dell'interessato, del difensore o dell'esercente la potestà genitoriale, se il condannato è minorenne, o su proposta del p.m. o dell'ufficio di servizio sociale per i minorenni.

Sono poi fissate specifiche disposizioni in materia di formazione e organizzazione degli istituti penitenziari per i minorenni, con particolare riferimento alle caratteristiche delle camere di pernottamento, che dovranno ospitare non più di quattro persone; alle ore di permanenza all'aperto, che dovranno essere almeno quattro al giorno. Si stabilisce che i detenuti siano ammessi a frequentare i corsi di istruzione, formazione professionale, d'intesa con istituzioni, imprese, cooperative o associazioni, al fine di garantire ai minori un'adeguata preparazione per l'accesso al mondo lavorativo. Specifiche norme, inoltre, tutelano l'affettività dei minori reclusi, con la previsione di colloqui mensili, telefonici, supporto psicologico, visite prolungate con familiari. Infine particolare attenzione è dedicata alle regole di comportamento negli istituti penitenziari minorili, alla sorveglianza dinamica e alle forme di custodia attenuata. Infine, la fase di dimissione del detenuto minorenne viene preparata e curata nei sei mesi precedenti dall'ufficio di servizio sociale per i minori, in collaborazione con l'area trattamentale.