



UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE

PERVENUTO A: Commissione I

IN DATA 04/04/2023

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED  
ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE  
CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA,  
BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA

## **RELAZIONE DI MAGGIORANZA AL PROGETTO DI LEGGE "RIFORMA DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO"**

Eccellentissimi Capitani Reggenti  
Onorevoli membri del Consiglio Grande e Generale,

Il Progetto di Legge "Riforma dell'Ordinamento Penitenziario" inizia a prendere forma il 17 maggio 2021 a seguito dell'adozione da parte del Congresso di Stato della Delibera numero 31, nella quale veniva istituito un gruppo tecnico di lavoro con lo scopo di aggiornare la normativa in materia carceraria. Nello specifico, i riferimenti legislativi oggetto di studio e successivo aggiornamento sono stati: la Legge n. 44 del 29 aprile 1997 "Ordinamento Penitenziario" e successive modifiche e il "Regolamento Penitenziario", approvato con la Delibera del Congresso di Stato n. 42 del 26 Maggio 1997 e successive modifiche.

L'ordinamento penitenziario è l'insieme delle norme che regolamentano l'organizzazione della struttura del carcere e il trattamento delle persone detenute. Proprio su questa tematica è intervenuto il Progetto di Legge in esame; questo dapprima depositato presso la Segreteria Istituzionale in data 15 settembre 2022, poi analizzato in prima Lettura nella seduta del Consiglio Grande e Generale del 2 dicembre 2022 e infine in Commissione I, nelle sedute del 20 e 21 marzo 2023.

Il Progetto di Legge arriva a distanza di 26 anni rispetto alle disposizioni vigenti sull'Ordinamento Penitenziario - delle quali, peraltro, viene disposta l'abrogazione. La precedente normativa sull'Ordinamento Penitenziario, la numero 44, risale infatti al 1997. Le disposizioni originarie di quest'ultima sono poi state parzialmente modificate, sulla base di alcune raccomandazioni ricevute dal Comitato per la Prevenzione della Tortura e dei Trattamenti Inumani o Degradanti (CPT), nel 2017 con la Legge n. 45 che, però, mirava a disciplinare solamente gli aspetti interni ed esterni del lavoro in carcere. Il Regolamento penitenziario, invece, è stato emendato a più riprese con successive modifiche attuate mediante Delibere del Congresso di Stato.

Il Progetto intende perseguire le osservazioni e raccomandazioni che il CPT del Consiglio d'Europa ha formulato nei confronti della Repubblica di San Marino in occasione della propria visita avvenuta nel gennaio 2013, e contenute nel conseguente Rapporto del marzo dello medesimo anno. Oltre alle raccomandazioni del CPT, un ulteriore parametro di riferimento utilizzato per la stesura delle nuove disposizioni sono state le Regole penitenziarie europee (Raccomandazione R 2006), emendate da ultimo nel 2020.



**COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED  
ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE  
CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA,  
BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA**

Il Progetto di Legge vanta diversi contenuti innovativi rispetto le disposizioni vigenti; in Commissione I sono stati apportati taluni emendamenti rispetto al testo originario.

In riferimento al TITOLO I, le "Disposizioni Generali" prevedono, oltre all'ambito di applicazione, le disposizioni inerenti ai diritti fondamentali dei detenuti e le specifiche finalità della legge - non trattate nelle disposizioni attualmente vigenti, ossia la Legge n. 44 del 1997.

Anche il TITOLO II, che tratta con l'art. 5 "Ammissione" e l'art. 6 "Cittadini stranieri", presenta riferimenti mirati alle condizioni dei detenuti stranieri e alle raccomandazioni del punto 36 del CPT; assieme all'art. 7 "Oggetti appartenenti ai detenuti", i tre nuovi articoli vanno a trattare tematiche dapprima assenti, che recepiscono in maniera significativa sia le linee guida del Regolamento penitenziario europeo sia le raccomandazioni del CPT.

Con riguardo invece al Titolo III "Condizioni di Detenzione", nel Capo I sono stati inseriti degli aggiornamenti in merito alla struttura dell'edificio penitenziario, mentre all'articolo 10, nuove disposizioni riguardanti i locali di soggiorno e pernottamento.

In tema di struttura penitenziaria, è stata più volte ribadita la volontà di mantenere quella attualmente in funzione, provvedendo ad operare all'interno della stessa degli interventi di ristrutturazione, aventi come finalità quella di garantire i diritti essenziali nei confronti dei detenuti. In questo senso appaiono fondamentali il posizionamento delle finestre, la disponibilità di acqua potabile all'interno della cella e la possibilità di usufruire di spazi in sicurezza per il detenuto e per gli operatori che lavorano all'interno della struttura penitenziaria.

La ristrutturazione del carcere prevede la creazione di nuove celle e la predisposizione di zone per garantire una separazione tra uomini, donne e minori, nonché tra soggetti detenuti in fase cautelare o con condanna definitiva.

Anche il Capo III "Servizio sanitario e sorveglianza epidemiologica" interviene nell'accogliere le Raccomandazioni 26 e 44 del CPT. Sono stati espressamente indicati dei principi molto importanti che prevedono che siano effettivamente gli operatori sanitari, ossia medici o infermieri, ad occuparsi del rapporto della vigilanza medica e dell'erogazione anche delle medicine previste.

Sono stati previsti interventi puntuali per recepire alcune raccomandazioni del CPT all'articolo 16 "Individualizzazione del trattamento" e anche all'articolo 17 "Assegnazioni e raggruppamenti". L'articolo 19, che si occupa di "Colloqui,



**COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED  
ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE  
CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA,  
BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA**

corrispondenza e informazione”, mira a recepire, invece, la raccomandazione numero 30. Anche il Capo II della Legge è di particolare rilievo, lo stesso tratta esplicitamente il tema della “Istruzione - formazione culturale e professionale - attività lavorative”.

Di fatto l’articolo 20 “Istruzione e formazione” è assolutamente innovativo rispetto alle disposizioni previgenti, mentre gli articoli 21 e 22 sul “Lavoro interno” e “Lavoro esterno” erano già presenti nella disposizione attualmente vigente. Innovativi sono invece gli articoli 23 “Riabilitazione al lavoro” e 24 “Attività necessarie al funzionamento della vita interna del carcere”.

Particolare interesse è dato al Capo IV, relativo ai rapporti con la famiglia, in quanto gli articoli di questa sezione recepiscono diverse disposizioni e raccomandazioni effettuate dal CPT, e pongono particolare attenzione ai rapporti che il detenuto possa intrattenere nei confronti del nucleo familiare.

Sono stati effettuati interventi innovativi anche con riferimento al Titolo V, relativo al “Regime Penitenziario”, nel quale sono previste disposizioni puntuali circa le sanzioni da adottare qualora il detenuto violi le norme di condotta. In particolare, viene normato il procedimento disciplinare e le relative sanzioni che conseguono a violazioni delle sopracitate norme di condotta o a comportamenti particolarmente riprovevoli tenuti da alcuni carcerati all’interno della struttura carceraria.

Si specifica che il procedimento disciplinare prevede anche la possibilità di ricorso contro le disposizioni e/o sanzioni adottate.

L’articolo 40 dello stesso Capo “Isolamento”, è stato adeguatamente allineato alle raccomandazioni ricevute. Le modifiche includono la previsione di specifiche norme e diritti a tutela dei detenuti sottoposti a isolamento e, tra le disposizioni previste, è garantito ad essi un contatto umano giornaliero di almeno due ore, durante il quale è consentito loro di svolgere alcune attività. Inoltre, l’isolamento deve essere disposto tenendo conto dello stato di salute del detenuto.

Sono state apportate modifiche rilevanti anche riguardo alle traduzioni e ai trasferimenti dei detenuti, nonché alle situazioni di dimissioni, nascite, matrimoni e decessi.

Particolare attenzione è stata dedicata agli articoli relativi alla direzione del carcere e al personale del carcere. In merito al personale penitenziario, è stato stabilito che tale funzione continui ad essere svolta dai membri del Corpo della Gendarmeria. In conformità con la Raccomandazione della CPT, il personale del Corpo della



**COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED  
ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE  
CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA,  
BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA**

Gendarmeria che svolge la funzione di personale penitenziario non può, contemporaneamente, svolgere la funzione di polizia giudiziaria. La separazione di queste due attività è finalizzata alla tutela degli interessi dei detenuti.

La Direzione del carcere è affidata in prima istanza ad un membro del Corpo della Gendarmeria; nel caso in cui ciò non sia possibile, con provvedimento motivato del Comandante della Gendarmeria, si prevede la possibilità che tale funzione venga affidata al Dirigente degli Uffici Amministrativi del Tribunale. Ciò permette al Direttore del carcere, qualora il carcere stesso sia vuoto o comunque durante il periodo di inattività, di svolgere altre compiti inerenti al suo mandato. In caso di attribuzione della Direzione del carcere ad un Dirigente del Tribunale, esso potrà continuare a svolgere le proprie funzioni all'interno del Tribunale.

Il personale del carcere è composto principalmente dal Corpo della Gendarmeria, il quale può essere assistito anche dai Militi appartenenti ai Corpi Militari Volontari. È stato previsto che i Militi interessati debbano essere iscritti in un apposito registro o lista con la quale manifestano la loro disponibilità a prestare tale servizio. Inoltre, è previsto che debbano ricevere una formazione adeguata per svolgere l'attività peculiare richiesta all'interno del carcere.

Anche per il personale penitenziario è stata recepita la Raccomandazione della CPT ed è prevista una formazione continua e peculiare all'attività all'interno del carcere.

Con un emendamento del Governo, è stata esteso questo impegno a garantire formazione anche a tutti i membri del Gruppo Osservazione Trattamento (GOT) oltre che ai membri della Polizia penitenziaria.

Inoltre, l'ultimo comma dell'articolo 50 "Personale del carcere" prevede che gli istituti di vigilanza privata possano concorrere allo svolgimento del servizio di custodia e sorveglianza all'interno del carcere, e quindi fornire un supporto per l'esecuzione di questa funzione.

Preme ricordare quanto previsto dall'articolo 54 "Ispezioni annuali"; si tratta di un articolo del tutto nuovo, anch'esso in conformità alle Raccomandazioni del CPT che prevedono che le ispezioni annuali siano svolte da un'autorità indipendente. Tenendo conto delle particolari caratteristiche territoriali, in particolari le dimensioni, al fine di garantire l'efficacia della funzione in un'ottica di sostenibilità economica da parte dell'Amministrazione, è stato previsto che sia l'Agente di Collegamento Nazionale presso il Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti ad effettuare tali ispezioni.



**COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED  
ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE  
CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA,  
BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA**

Si tratta di una soluzione di compromesso che accoglie la raccomandazione del CPT di avvalersi di membri esterni che possono svolgere la funzione di ispezione all'interno del carcere. Queste ispezioni devono essere relazionate al Segretario di Stato per la Giustizia, che a sua volta le relazionerà al Congresso di Stato. La stessa Segreteria di Stato sarà responsabile della pubblicazione della relazione sul proprio sito web.

Con riguardo al personale, le disposizioni transitorie, in vista del pieno funzionamento e in considerazione della peculiare attività in capo alla Gendarmeria, attribuiscono al suo organico almeno altre 5 risorse chiamate a svolgere le funzioni all'interno del carcere stesso.

Infine, le disposizioni transitorie prevedono l'adozione del Regolamento Penitenziario che disciplini in modo concreto le misure attuative dell'Ordinamento Penitenziario.

Con riferimento all'articolo 57 "Particolari modalità di controllo nell'esecuzione della detenzione domiciliare", esso prevede la possibilità di utilizzare braccialetti elettronici per il controllo della detenzione domiciliare, il che non è escluso dalla normativa attuale.

In conclusione, questo Progetto di Legge, insieme a tutti gli interventi di ristrutturazione del carcere promossi dal Governo, risponde alla richiesta degli organismi internazionali di salvaguardare i diritti dei detenuti e di considerare il periodo di detenzione come un'opportunità per il reinserimento sociale.

Eccellenze,  
Signori Segretari di Stato,  
Onorevoli membri del Consiglio Grande e Generale,

sperando di aver contribuito ad illustrare quanto discusso e deliberato dalla Commissione in sede referente e, sottolineando come lo svolgimento dei lavori in Commissione sia stato caratterizzato da spirito di collaborazione e condivisione sui grandi obiettivi del progetto di legge, testimoniato anche dall'astensione definita "positiva" dai gruppi di minoranza al momento della votazione dell'intero progetto di legge, invito il Consiglio Grande e Generale ad approvare definitivamente la proposta di legge in discussione.

Il Relatore di Maggioranza  
Consigliere Matteo Rossi