

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva in merito all'esame delle proposte di legge C. 957 Micillo e C. 342 Realacci, recanti disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente e l'azione di risarcimento del danno ambientale, nonché delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni riguardanti gli illeciti in materia ambientale.

Audizione di rappresentanti di Confindustria e del Generale di brigata Vincenzo Patricchio, Comandante del Comando carabinieri per la tutela dell'ambiente (*Svolgimento e conclusione*) 25

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva in merito all'esame delle proposte di legge C. 957 Micillo e C. 342 Realacci, recanti disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente e l'azione di risarcimento del danno ambientale, nonché delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni riguardanti gli illeciti in materia ambientale.

Audizione di Raffaele Piccirillo, Presidente del Gruppo di studio per l'individuazione di strategie e priorità politiche per l'analisi, la revisione e l'attuazione della normativa in materia di tutela dell'ambiente (*Svolgimento e conclusione*) 26

RELAZIONI ALL'ASSEMBLEA:

Sulle tematiche oggetto del Messaggio del Presidente della Repubblica trasmesso alle Camere il 7 ottobre 2013 (*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del regolamento, e rinvio*) 27

ALLEGATO 1 (*Ulteriore nuova proposta di relazione sulle tematiche oggetto del messaggio del Presidente della Repubblica trasmesso alle Camere il 7 ottobre 2013*) 29

Sui lavori della Commissione 27

ALLEGATO 2 (*Proposta di parere del relatore*) 53

AVVERTENZA 27

ERRATA CORRIGE 27

INDAGINE CONOSCITIVA

Martedì 26 novembre 2013. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 11.15.

Indagine conoscitiva in merito all'esame delle proposte di legge C. 957 Micillo e C. 342 Realacci, recanti disposizioni in materia di delitti contro

l'ambiente e l'azione di risarcimento del danno ambientale, nonché delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni riguardanti gli illeciti in materia ambientale.

Audizione di rappresentanti di Confindustria e del Generale di brigata Vincenzo Patricchio, Comandante del Comando carabinieri per la tutela dell'ambiente. (*Svolgimento e conclusione*).

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della

seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso. Introduce, quindi, l'audizione.

Svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione il Generale di brigata Vincenzo PATICCHIO, *Comandante del Comando dei carabinieri per la tutela dell'ambiente*.

Intervengono per porre quesiti e formulare osservazioni i deputati Donatella FERRANTI, *presidente*, Salvatore MICILLO (M5S), Alfredo BAZOLI (PD) e Gaetano PIEPOLI (SCpI).

Risponde ai quesiti posti il Generale di brigata Vincenzo PATICCHIO, *Comandante del Comando dei carabinieri per la tutela dell'ambiente*.

Donatella FERRANTI, *presidente*, ringrazia il Generale Paticchio e introduce l'audizione dei rappresentanti di Confindustria.

Svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione l'avvocato Marcella PANUCCI, *Direttore generale di Confindustria*.

Intervengono per porre quesiti e formulare osservazioni i deputati Donatella FERRANTI, *presidente*, Alfredo BAZOLI (PD) e Salvatore MICILLO (M5S).

Risponde ai quesiti posti l'avvocato Marcella PANUCCI, *Direttore generale di Confindustria*.

Donatella FERRANTI, *presidente*, ringrazia gli auditi e conclude l'audizione.

La seduta termina alle 12.15.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

INDAGINE CONOSCITIVA

Martedì 26 novembre 2013. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 14.20.

Indagine conoscitiva in merito all'esame delle proposte di legge C. 957 Micillo e C. 342 Realacci, recanti disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente e l'azione di risarcimento del danno ambientale, nonché delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni riguardanti gli illeciti in materia ambientale.

Audizione di Raffaele Piccirillo, Presidente del Gruppo di studio per l'individuazione di strategie e priorità politiche per l'analisi, la revisione e l'attuazione della normativa in materia di tutela dell'ambiente.

(Svolgimento e conclusione).

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati. Introduce, quindi, l'audizione.

Svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione Raffaele PICCIRILLO, *Presidente del Gruppo di studio per l'individuazione di strategie e priorità politiche per l'analisi, la revisione e l'attuazione della normativa in materia di tutela dell'ambiente*.

Intervengono per porre quesiti e formulare osservazioni i deputati Alessandro BRATTI (PD), Salvatore MICILLO (M5S) e Donatella FERRANTI, *presidente*.

Risponde ai quesiti posti Raffaele PICCIRILLO, *Presidente del Gruppo di studio per l'individuazione di strategie e priorità politiche per l'analisi, la revisione e l'attuazione della normativa in materia di tutela dell'ambiente*.

Donatella FERRANTI, *presidente*, ringrazia l'audito e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.25.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

RELAZIONI ALL'ASSEMBLEA

Martedì 26 novembre 2013. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI.

La seduta comincia alle 15.25.

Sulle tematiche oggetto del Messaggio del Presidente della Repubblica trasmesso alle Camere il 7 ottobre 2013.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame, rinviato nella seduta del 6 novembre 2013.

Donatella FERRANTI, *presidente e relatore*, avverte di avere presentato una ulteriore nuova proposta di relazione (*vedi allegato 1*), che tiene conto di una nota trasmessa dal Ministro della Giustizia in data 22 novembre nonché dell'incontro dello stesso Ministro con il Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo che si è svolto a Strasburgo il 5 novembre scorso.

Ricorda che il 28 novembre prossimo vi è una scadenza sicuramente importante per l'esame delle tematiche oggetto del messaggio del Capo dello Stato. Si tratta del Piano che l'Italia deve presentare entro il 28 novembre prossimo a Strasburgo per illustrare le linee programmatiche relative all'ottemperamento della sentenza Torreggiani. Questo Piano è in corso di elaborazione, come ha confermato la scorsa settimana il Presidente della Commissione per l'elaborazione degli interventi in materia penitenziaria presso il Ministero della Giustizia, Mauro Palma. Chiederà,

quindi, la trasmissione del Piano al Ministro, affinché se ne possa tener conto ai fini della Relazione che dobbiamo fare all'Assemblea.

Rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

Sui lavori della Commissione.

Donatella FERRANTI, *presidente*, ricorda come domani sia previsto il seguito dell'esame dell'Atto del Governo n. 36, Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari.

Nella qualità di relatore del predetto provvedimento ritiene opportuno presentare sin da oggi una proposta di parere (*vedi allegato 2*). Ciò al fine di consentire ai colleghi di disporre di un maggiore lasso di tempo per predisporre eventuali proposte di modifica o di integrazione della proposta medesima.

La seduta termina alle 15.30.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* di mercoledì 29 maggio 2013, pagina 24, prima colonna, le righe dalla settima alla dodicesima sono sostituite dalle seguenti: « *Indagine conoscitiva sull'efficacia del sistema giudiziario* »;

alla seconda colonna, sostituire la quarta riga con le seguenti « *Introduce, quindi, l'audizione precisando che sarà*

svolta, in particolare, in relazione all'esame della proposta di legge C. 331 Ferranti, recante la delega al governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. ».

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* di giovedì 30 maggio 2013, pagina 20, prima colonna, le righe dalla quattordicesima alla ventesima sono sostituite dalle seguenti: « *Indagine conoscitiva sull'efficacia del sistema giudiziario* »;

alla seconda colonna, sostituire la prima riga con le seguenti « *Introduce, quindi, l'audizione precisando che sarà svolta, in particolare, in relazione all'esame della proposta di legge C. 331 Ferranti, recante la delega al governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. ».*

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* di mercoledì 3 luglio 2013, pagina 31, prima colonna, le righe dalla quartultima all'ultima sono sostituite dalle seguenti: « *Indagine conoscitiva sull'efficacia del sistema giudiziario* »;

alla seconda colonna, sostituire la dodicesima riga con le seguenti « *Introduce, quindi, l'audizione precisando che sarà svolta, in particolare, in relazione all'esame del disegno di legge C. 1248 di conversione in legge del decreto legge n. 69 del 2013, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia. ».*

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* di giovedì 4 luglio 2013, pagina 32, prima colonna, le righe dalla quartultima all'ultima sono sostituite dalle seguenti: « *Indagine conoscitiva sull'efficacia del sistema giudiziario* »;

alla pagina 33, prima colonna colonna, sostituire la diciannovesimaesima

riga con le seguenti « *Introduce, quindi, l'audizione precisando che sarà svolta, in particolare, in relazione all'esame del disegno di legge C. 1248 di conversione in legge del decreto legge n. 69 del 2013, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia. ».*

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* di martedì 30 luglio 2013, pagina 80, prima colonna, le righe dalla prima alla quinta sono sostituite dalle seguenti: « *Indagine conoscitiva sull'efficacia del sistema giudiziario.*

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati, di Matteo Piantedosi, Vice Direttore generale della Pubblica sicurezza, di Angelo Sinesio, Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, di Francesco Cascini, Vice Capo dipartimento e Alfonso Sabella, Direttore della direzione generale delle risorse materiali, beni e servizi, del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, di rappresentanti dell'Unione camere penali italiane e di rappresentanti dell'associazione Antigone. »;

sostituire l'undicesima riga con le seguenti: « *Introduce, quindi, l'audizione precisando che sarà svolta, in particolare, in relazione all'esame del disegno di legge C. 1417, approvato dal Senato, recante la conversione del decreto-legge n.78 del 2013, in materia di esecuzione della pena. ».*

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* di martedì 15 ottobre 2013, pagina 42, prima colonna, dopo la quattordicesima riga è inserita la seguente: « *Audizione di rappresentanti di Legambiente. ».*

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* di mercoledì 16 ottobre 2013, pagina 39, prima colonna, dopo l'undicesima riga sono inserite le seguenti: « *Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati e dell'Unione delle camere penali italiane. ».*

ALLEGATO 1

**Sulle tematiche oggetto del Messaggio del Presidente della Repubblica
trasmissiono alle Camere il 7 ottobre 2013.**

**ULTERIORE NUOVA PROPOSTA DI RELAZIONE SULLE TEMATICHE
OGGETTO DEL MESSAGGIO DEL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA TRASMESSO ALLE CAMERE IL 7 OTTOBRE 2013**

26 NOVEMBRE 2013

1. Introduzione	29
2. Tematiche oggetto del messaggio	30
2.1 Innovazioni di carattere strutturale	32
2.1.1 Introduzione di meccanismi di probation	32
2.1.2 Pene detentive non carcerarie	32
2.1.3 Riduzione dell'area applicativa della custodia cautelare in carcere	35
2.1.4 Espiazione della pena nel Paese di origine	38
2.1.5 Attenuazione degli effetti della recidiva	39
2.1.6 Depenalizzazione dei reati	40
2.2 L'aumento della capienza complessiva degli istituti peni- tenziari	43
2.3 Rimedi straordinari	47
3. Incontro del Ministro della Giustizia con il Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Dean Spielmann	51

1. Introduzione

La presente relazione è diretta ad approfondire le tematiche oggetto del messaggio sulla questione carceraria, inviato alle Camere il 7 ottobre scorso dal Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 87, secondo comma, della Costituzione.

La Conferenza dei Presidenti di Gruppo, ravvisando l'opportunità di dare un seguito parlamentare al messaggio del Capo dello Stato, ha convenuto di chiedere alla Commissione Giustizia di procedere ad un approfondimento delle tematiche oggetto del documento, al fine di predi-

sporre per l'Assemblea una relazione ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento, che dovrà essere propedeutica ad un successivo esame da parte dell'Aula dei predetti argomenti, nelle forme e nei modi che potranno essere definiti successivamente dalla stessa Conferenza dei Presidenti di Gruppo.

Come ha avuto modo di precisare il Presidente della Commissione in data 15 ottobre 2013, in occasione della prima seduta della Commissione dedicata all'esame delle predette tematiche, il messaggio non può costituire, neanche indirettamente, oggetto della relazione della Commissione. Non si tratta quindi di

esprimere valutazioni sul messaggio del Capo dello Stato, ma di approfondire le tematiche che sono state affrontate nel messaggio. Si ricorda, a tale proposito il messaggio del Presidente della Repubblica non può essere oggetto di dibattito parlamentare, che potrà invece focalizzarsi sugli argomenti contenuti nel messaggio e, pertanto, sottoposti al Parlamento.

Per quanto attiene al lavoro svolto in Commissione, l'esame è stato avviato il 15 ottobre e si è concluso il Sono state svolte sedute e sono stati sentiti in audizione il Ministro della giustizia, Annamaria Cancellieri, (17 ottobre) ed il Commissario Straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie (22 ottobre), al fine di acquisire dati ed informazioni relativamente a specifiche tematiche del messaggio.

In merito all'organizzazione dei lavori della Commissione, si segnala che il Presidente della Commissione, quale organo rappresentativo della Commissione, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, del Regolamento, ha introdotto la discussione. Nella seduta del 15 ottobre, a seguito di espressa richiesta del rappresentante del gruppo PDL, ha proceduto alla nomina di un relatore. Al fine di evitare che a tale nomina potesse essere data una lettura di natura politica, considerando, ad esempio, il relatore come un relatore di maggioranza, il Presidente della Commissione ha nominato se stessa relatrice ed ha presentato in data una proposta di relazione, che è stata oggetto di discussione.

2. Tematiche oggetto del messaggio

Come si è già precisato, l'oggetto della presente relazione è stato definito dalla Conferenza dei presidenti di gruppo nel momento in cui ha conferito alla Commissione Giustizia il compito di procedere a **un approfondimento delle tematiche** contenute nel messaggio del Presidente della Repubblica sulla questione carceraria.

In primo luogo, quindi, occorre individuare tale tematiche nell'ambito dell'og-

getto del messaggio, che è dato dalla questione carceraria. Per procedere in tal senso si è tenuto conto che in realtà oggetto del messaggio non è tanto e solo la questione carceraria nel suo complesso, quanto, piuttosto, la questione carceraria alla luce della cosiddetta sentenza Torreggiani, approvata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo l'8 gennaio 2013, secondo la procedura della sentenza pilota (sette ricorsi riuniti e decisi con una unica sentenza), che ha fissato in un anno il termine entro il quale l'Italia deve conformarsi alla sentenza stessa. Il termine scadrà il 28 maggio 2014.

Entro il predetto termine, quindi, l'Italia dovrà porre fine alle violazioni della Convenzioni accertate dalla sentenza. Secondo questa, l'Italia, a causa della situazione di sovraffollamento carcerario in cui i sette ricorrenti si sono trovati, ha violato l'articolo 3 della Convenzione europea che, sotto la rubrica « proibizione della tortura », pone il divieto di pene e di trattamenti disumani o degradanti. La Corte ha affermato, in particolare, che « la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone » e che « la situazione constatata nel caso di specie è costitutiva di una prassi incompatibile con la Convenzione ».

Il messaggio, quindi, pone all'attenzione del Parlamento non solo la questione carceraria, che peraltro era stata già evidenziata più volte in passato dalla Corte europea oltre che dal Capo dello Stato, ma anche, come espressamente sottolineato, « l'inderogabile necessità di porre fine, senza indugio, a uno stato di cose che ci rende tutti corresponsabili delle violazioni contestate all'Italia dalla Corte di Strasburgo. ».

Il messaggio, quindi, non si limita a mettere in evidenza i dati relativi al sovraffollamento carcerario, ma raffigura anche diversi rimedi in relazione alle di-

stinte tematiche, che possono essere utilizzati anche congiuntamente per dare una risposta a quanto – e nei tempi – l'Europa ci chiede con la sentenza Torreggiani.

Le tematiche oggetto del messaggio sono affrontate dalla relazione prendendo come spunto proprio dagli specifici rimedi individuati nel messaggio. Questi sono stati suddivisi in tre gruppi: *a)* la riduzione del numero complessivo dei detenuti attraverso innovazioni di carattere strutturale; *b)* l'aumento della capienza complessiva degli istituti penitenziari; *c)* il ricorso a rimedi straordinari.

Prima di soffermarci sulle specifiche tematiche oggetto del messaggio è opportuno fare riferimento ai **dati numerici relativi al sovraffollamento carcerario**, che costituisce l'oggetto del messaggio.

In occasione dell'audizione del 17 ottobre 2013, il Ministro della Giustizia ha comunicato che la «presenza di detenuti, rilevata al 14.10.2013, è di 64.564 unità a fronte di capienza regolamentare di 47.599 posti. Quest'ultimo dato, come ha sottolineato il Ministro, «subisce una flessione abbastanza rilevante per effetto del mancato utilizzo di spazi (quantificabile in circa 4.500 posti regolamentari) dipendente in massima parte dalle necessità di interventi di manutenzione o di ristrutturazione edilizia».

Dei 64.564, i detenuti condannati **definitivamente** sono 38.625. I detenuti in **custodia cautelare** sono 24.744. A queste due categorie vanno aggiunti 1195 **internati**.

Per quanto riguarda i detenuti in custodia cautelare è possibile individuare una ulteriore distinzione con riferimento al **grado di giudizio**: 12.348 sono i detenuti ancora in attesa del primo grado di giudizio; 6.355 sono stati condannati in primo grado e sono in attesa della decisione di appello; 4.387 sono condannati in uno od entrambi i gradi di giudizio di merito e sono in attesa della decisione della Cassazione». Si rinvia alla parte relativa alla custodia cautelare per una ulteriore specificazione di questi dati.

Per quanto riguarda la **tipologia dei reati** per i quali le persone sono ristrette in carcere, il Ministro ha ritenuto oppor-

tunamente fare una premessa sul metodo di ricerca utilizzata, facendo presente che al numero totale dei reati non corrisponde il numero dei detenuti presenti, in quanto un detenuto, specialmente se definitivo (spesso interessati da cumuli di varie sentenze), raramente risponde di un solo reato (con una media approssimativa di circa 3 reati per ogni detenuto). Il Ministro evidenzia come sia «*altamente probabile, infatti, che dalle posizioni giuridiche risultino reati minori che vanno a costituire titolo di detenzione solo (o anche) perché associati ad altri fatti di maggiore gravità. Se si vuole sapere, ad esempio, quante persone sono detenute per il reato di furto la risposta sarà 13.774, ma la gran parte dei detenuti per tale reato presentano nella loro posizione giuridica anche reati più gravi. Per evitare questa difficoltà di lettura dei dati, l'analisi viene condotta sul reato più grave ascritto a ciascun detenuto. In tal modo si ricava un dato univoco (un detenuto/un reato) e, per restare all'esempio del furto, si rileva che i detenuti che hanno in posizione giuridica questo reato (come reato più grave) sono 3.853*».

Ciò posto, «*il reato per il quale è ristretto il maggior numero di detenuti è quello di produzione e spaccio di stupefacenti. Per tali fattispecie sono ristrette ben 23.094 persone (di queste 14.378 sono condannate definitivamente mentre 8.657 sono in custodia cautelare e 59 internate); il secondo reato è la rapina con 9.473 presenze (5.801 sono i definitivi, 3564 i giudicabili e 108 gli internati); il terzo reato è l'omicidio volontario con 9.077 presenze (6.049 sono i definitivi, 2.792 i giudicabili e 236 gli internati); il quarto è l'estorsione con 4.238 presenze (2.180 sono i definitivi mentre 1.982 sono i giudicabili e 76 gli internati); il quinto reato, come detto, è il furto con 3.853 presenze (1.952 sono i definitivi, 1.824 i giudicabili e 77 gli internati); il sesto reato è la violenza sessuale con 2.755 presenze (2.001 sono i definitivi, 709 i giudicabili e 45 gli internati); il settimo è la ricettazione con 2.732 presenze (1.897 sono i definitivi, 809 i giudicabili e 26 gli internati). Sono 1424 i detenuti per associazione di stampo mafioso (si tratta di*

un numero basso trattandosi di reato spesso associato a fattispecie di maggiore gravità come l'estorsione o l'omicidio). Seguono, con circa 500 detenuti, il sequestro di persona, l'associazione per delinquere, la violenza privata, violenza e resistenza a pubblico ufficiale, maltrattamenti in famiglia, atti sessuali con minorenni. ».

2.1 Innovazioni di carattere strutturale

Il primo rimedio al sovraffollamento è dato, quindi, dalle innovazioni di carattere strutturale dirette a ridurre il numero complessivo dei detenuti. Tale rimedio viene suddiviso in ulteriori sei punti (introduzione di meccanismi di probation, pene detentive non carcerarie, riduzione dell'area applicativa della custodia cautelare in carcere, espiazione della pena nel Paese di origine, attenuazione degli effetti della recidiva, depenalizzazione), su alcuni dei quali incidono proposte di legge che si trovano attualmente all'esame di uno dei due rami del Parlamento.

2.1.1 Introduzione di meccanismi di probation

La **Camera dei deputati** ha approvato il 4 luglio 2013, in prima lettura, il **testo unificato delle proposte di legge n. 331-927**, recante « Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili », che attualmente si trova all'esame del Senato (A.S. 925). Il testo si basa su tre cardini: una delega al Governo per l'introduzione di pene principali detentive non carcerarie ovvero da eseguire presso il domicilio; l'introduzione della probation (messa alla prova) nel processo penale; una nuova disciplina del processo a carico di imputati irreperibili. Considerato che la Commissione Giustizia del Senato ha approvato in sede referente un testo, il cui esame in Assemblea non è stato ancora avviato, che contiene alcune modifiche al testo della

Camera, tra cui l'introduzione di una delega in materia di depenalizzazione, con molta probabilità vi sarà una seconda lettura della Camera.

In particolare, gli articoli da 2 a 7 del provvedimento disciplinano **la sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato**.

L'istituto troverebbe applicazione in relazione a reati puniti con pena pecuniaria ovvero con la reclusione fino a 4 anni nonché ai reati di violenza, minaccia o resistenza a un pubblico ufficiale, oltraggio aggravato a un magistrato in udienza, violazione di sigilli aggravata, rissa aggravata, furto aggravato e ricettazione. L'applicazione della misura – che comporta condotte riparatorie volte all'eliminazione delle conseguenze dannose del reato, consiste nell'affidamento dell'imputato al servizio sociale per lo svolgimento di un programma che può implicare la prestazione di un lavoro di pubblica utilità.

La misura del lavoro di pubblica utilità consiste in una prestazione non retribuita a favore della collettività della durata minima di 30 giorni, anche non continuativi, da svolgere presso lo Stato, regioni, le province, i comuni e le Onlus; la sua durata giornaliera non può essere oltrepassare le 8 ore e le modalità di svolgimento della prestazione non devono pregiudicare le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dell'imputato.

La sospensione del processo con messa alla prova può essere richiesta non più di due volte; non più di una volta se si tratta di reato della stessa indole.

L'esito positivo della prova estingue il reato.

2.1.2 Pene detentive non carcerarie

Anche su questo profilo incide il **testo unificato delle proposte di legge n. 331-927**, che ora si trova all'esame del Senato (A.S. 925), laddove è diretto ad introdurre la pena principale – irrogabile direttamente dal giudice della cognizione con la sentenza di condanna – della « reclusione presso il domicilio ».

L'articolo 1 del testo approvato dalla Camera dei deputati lo scorso 4 luglio contiene una delega al Governo per l'introduzione di pene detentive non carcerarie, ovvero da eseguire presso il domicilio. Il Governo dovrà disciplinare la reclusione domiciliare prevedendone l'applicazione, in misura pari alla pena irrogata, per i delitti puniti con la reclusione fino a 6 anni e l'arresto domiciliare come pena detentiva principale per tutte le contravvenzioni. Spetterà poi al giudice, tenuto conto degli indici di gravità concreta del reato, decidere quale pena detentiva (se carceraria o domiciliare) applicare.

I principi e criteri direttivi della delega specificano che per le indicate detenzioni domiciliari dovrà essere possibile l'utilizzo delle particolari modalità di controllo di cui all'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale, tra le quali si ricordano i c.d. braccialetti elettronici, ed escludono dall'applicazione delle nuove pene detentive dei delinquenti e contravventori abituali, professionali e per tendenza.

A tale proposito, si sottolinea che la pena della detenzione domiciliare o le c.d. pene detentive non carcerarie cui fa riferimento il provvedimento all'esame del Senato, non devono essere confuse con quanto previsto dalla **legge n. 199 del 26 novembre 2010**, che ha introdotto la possibilità di scontare presso la propria abitazione o in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza la pena detentiva non superiore a 12 mesi (poi aumentata a 18 mesi dalla legge n. 9 del 17 febbraio 2012), anche residua di pena maggiore. L'istituto non opera a regime ma ha natura di misura temporanea, essendo applicabile fino alla completa attuazione del Piano carceri, nonché in attesa della riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione, e comunque non oltre il 31 dicembre 2013. La decisione **sull'esecuzione domiciliare della pena detentiva breve è attribuita alla competenza del magistrato di sorveglianza**. La legge prevede precise condizioni ostative alla concessione del beneficio. L'esecuzione domiciliare non è, infatti, applicabile: in relazione alla commissione dei delitti di

particolare allarme sociale previsti dall'articolo 4-*bis* (riduzione in schiavitù, induzione alla prostituzione minorile, pornografia minorile, tratta di persone, violenza sessuale di gruppo, sequestro di persona a scopo di estorsione, associazione a delinquere finalizzata al traffico di droga o al contrabbando di tabacchi lavorati esteri) dell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975); ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza; ai soggetti sottoposti al regime di sorveglianza particolare in carcere, ai sensi dell'articolo 14-*bis* dell'ordinamento penitenziario (salvo che sia stato accolto dal tribunale di sorveglianza il reclamo di cui all'articolo 14-*ter* avverso il provvedimento che lo dispone o lo proroga); se vi è la concreta possibilità che il condannato possa darsi alla fuga; se sussistano specifiche e motivate ragioni per ritenere che il condannato possa commettere altri delitti; in caso di insussistenza di un domicilio idoneo ed effettivo, anche in funzione delle esigenze di tutela della persona offesa dal reato.

Il Ministro della giustizia, in occasione dell'audizione del 17 ottobre 2013, si è soffermato **sugli effetti deflattivi delle predette leggi**. In particolare, il Ministro ha precisato che «*per quanto attiene agli effetti della legge n. 199 del 26 novembre 2010 e successive modifiche, risulta, dalla rilevazione costantemente aggiornata, che a partire dalla data di entrata in vigore della norma sono 12.109 i detenuti ammessi alla specifica forma di detenzione domiciliare prevista da questa legge. È ovvio che al numero delle persone ammesse alla misura non corrisponde un pari decremento del numero delle presenze in carcere trattandosi di strumento che anticipa, però in modo diluito nel tempo, una uscita dal carcere nei confronti dei beneficiari della misura. È tuttavia chiaro che lo strumento produce un positivo effetto sul sovraffollamento.*

Per quanto riguarda la legge n. 9 del 17 febbraio 2012 va rilevato come in parte abbia prodotto un aumento degli effetti della legge 199 avendo ampliato da un anno a 18 mesi il residuo pena che consente l'accesso alla detenzione domiciliare. Altro

effetto particolarmente rilevante prodotto dalla stessa legge attiene al fenomeno delle detenzioni brevi (in genere definito delle « porte girevoli ») prodotto, prevalentemente, da arresti con la procedura di giudizio per direttissima che hanno storicamente pesato in modo consistente sulle strutture penitenziarie. La riduzione rilevante del numero degli ingressi in carcere (63.000 nel 2012 a fronte degli oltre 80.000 degli anni precedenti) e la riduzione di quasi due terzi del numero di persone che permangono meno di tre giorni in carcere a seguito dell'arresto, depongono nel senso di un importante effetto sul sistema dell'intervento normativo. Per completezza va rilevato che negli ultimi 4 anni vi è stato un calo graduale (che invece a seguito dell'entrata in vigore della legge è stato più consistente) degli ingressi in carcere che è possibile leggere unitamente al calo delle presenze di detenuti in custodia cautelare. Tuttavia l'aumento dei definitivi e l'incidenza della legge solo sulle detenzioni brevi non ha permesso un abbattimento consistente delle presenze complessive ».

Si ricorda, inoltre, il decreto legge 1° luglio 2013 n. 78, convertito dalla legge n. 94 del 2013. La nuova previsione normativa introduce:

un aggiornamento del catalogo dei reati più gravi per i quali, al passaggio in giudicato della sentenza, è obbligatorio l'ingresso in carcere, eliminando i reati di modesta entità (e inserendo fattispecie più gravi e frequenti, quali i delitti di maltrattamenti in famiglia commesso ai danni di soggetti minori e il cosiddetto stalking);

limitare il ricorso alla custodia cautelare in carcere, innalzando a cinque anni di reclusione il limite massimo previsto per l'applicazione di tale misura restrittiva;

la possibilità di avviare un procedimento per la concessione dell'istituto della liberazione anticipata prima dell'emissione dell'ordine di carcerazione, per favorire così la sospensione dell'esecuzione della pena nei casi meno gravi e permettere

l'accesso alle misure alternative senza un preliminare passaggio per il carcere;

la possibilità di beneficiare della detenzione domiciliare, senza un preventivo ingresso in carcere per un elenco di soggetti vulnerabili e bisognosi di maggiore tutela (donne incinte, ultrasessantenni non recidivi, ecc), quantomeno nei casi in cui debba essere espiata una pena non superiore ai quattro anni;

l'eliminazione delle preclusioni per i recidivi reiterati, nei cui confronti una legge approvata nel 2005 e tuttora in vigore, poneva un'astratta presunzione di pericolosità, fondata solo sul fatto della reiterazione delle condanne, indipendentemente dalla gravità del fatto criminoso commesso, spesso di modesta entità e riconducibile a contesti di marginalità sociale o dipendenza da sostanze psicoattive (proprio tale legge è stata una delle cause dell'aumento numerico di detenuti registrato negli ultimi anni);

l'eliminazione delle disposizioni più severe, sempre per i recidivi, in materia di accesso alle misure alternative per favorire un percorso di reinserimento sociale;

innalzato a quattro anni di reclusione il limite di pena entro cui è possibile concedere permessi premio senza aver scontato una porzione della carcerazione inflitta – e ciò al fine di potenziare i rapporti tra il detenuto e il proprio mondo relazionale esterno.

Il Ministro della Giustizia ha specificato che « *i risultati fin qui ottenuti sono incoraggianti per quanto riguarda, in particolare i flussi d'ingresso in carcere, che si sono ridotti del 40 per cento negli ultimi mesi* ».

In una nota del 22 novembre, ad integrazione dell'audizione svolta il 17 ottobre, il Ministro della Giustizia si è soffermato sugli interventi opportuni sul versante dei « flussi in uscita » dal carcere. Precisando che « *In primo luogo, appaiono opportune modifiche all'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975). Tali modifiche dovrebbero riguardare l'affidamento in*

prova c.d. ordinario (elevando a quattro anni di detenzione il limite di pena, anche residua, per la concessione del beneficio), la liberazione anticipata « speciale » (portando da 45 a 60 giorni la riduzione di pena concedibile con il beneficio della liberazione anticipata ex articolo 54 legge n. 354/1975, ma circoscrivendo l'efficacia temporale di tale intervento emergenziale a due anni e prevedendo un accertamento e una motivazione più pregnanti per i condannati per i delitti di elevato allarme sociale di cui all'articolo 4-bis) e le modalità di controllo nell'esecuzione degli istituti premiali e trattamentali, al fine di favorire un sempre più diffuso ricorso alle misure alternative ed agli istituti trattamentali di carattere extra-murario (ad esempio estendendo l'utilizzo di particolari dispositivi di controllo come il c.d. braccialetto elettronico). In secondo luogo, appare opportuno stabilizzare l'istituto dell'esecuzione della pena presso il domicilio (introdotto con la legge n. 199/2010), il cui termine di vigenza era stato fissato al 31 dicembre 2013; tale istituto in questi ultimi anni si è dimostrato efficace nel contrasto al fenomeno del sovraffollamento consentendo – al 30 settembre 2013 – la scarcerazione di 12.109 detenuti. ».

Il ministro si è soffermato anche sui possibili effetti deflattivi del **testo unificato C. 331-927** (A.S. 925), relativamente ai nuovi istituti della messa alla prova e della detenzione non carceraria, premettendo « che è particolarmente difficile fare una previsione quando, come in questo caso, l'applicazione di un istituto dipende dalla valutazione discrezionale del Giudice. È invece possibile indicare quante sono le persone attualmente detenute potenziali beneficiarie degli istituti che si vorrebbero introdurre. Al momento della presentazione della proposta di legge furono estrapolati tutti i reati per i quali è prevista una pena superiore nel massimo a 4 anni (era questo il tetto iniziale previsto per l'accesso ai due principali strumenti alternativi al carcere: messa alla prova e reclusione domiciliare) e da quel catalogo fu ricavato un numero molto basso di possibili utenti (circa 500). Successivamente, nel corso del dibattito parlamentare il limite di ammissibilità è

stato spostato prima a cinque e poi a sei anni come pena edittale massima. Il lavoro di analisi è stato eseguito sul catalogo ampliato ai cinque anni ed è stato ricavato un numero di potenziali utenti di 1.294 persone. Lo spostamento a sei anni, tenuto conto dei dati sopra riportati in ordine ai reati per i quali le persone si trovano ristrette, potrebbe avere un importante effetto soltanto limitatamente al reato di cui all'articolo 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 309/90 in materia di produzione, traffico e cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope ».

2.1.3 Riduzione dell'area applicativa della custodia cautelare in carcere

Altro tema toccato nel messaggio è quello relativo alle misure cautelari in carcere.

Nel messaggio sono riportati i dati del DAP dai quali « risulta che, sul totale dei detenuti, quelli « in attesa di primo giudizio » sono circa il 19 per cento; quelli condannati in primo e secondo grado complessivamente anch'essi circa il 19 per cento; il restante 62 per cento sono « definitivi » cioè raggiunti da una condanna irrevocabile. ». Viene altresì ricordato, « nella condivisibile ottica di ridurre l'ambito applicativo della custodia carceraria », che la legge n. 94 del 2013, di conversione del decreto legge n. 78 del 2013, ha già modificato l'articolo 280 del codice di procedura penale, elevando da quattro a cinque anni di reclusione il limite di pena che può giustificare l'applicazione della custodia in carcere.

Come sopra riportato, il Ministro della giustizia, nel corso dell'audizione del 17 ottobre 2017, ha fornito i dati relativi ai detenuti in assenza di sentenza definitiva. Questi dati sono stati ulteriormente dettagliati con una nota trasmessa alla Commissione giustizia in data 30 ottobre, dal Ministro della giustizia.

Da tali dati risulta che « il reato per il quale è ristretto il maggior numero di detenuti in custodia cautelare è quello di produzione e spaccio di sostanze stupefa-

centi: 8.657 (4.199 in attesa di primo giudizio, 2.186 appellanti, 1664 ricorrenti in cassazione e 608 con posizione mista);

3.564 devono rispondere del reato di rapina (1.813 in attesa di primo giudizio, 938 appellanti, 568 ricorrenti in cassazione e 245 con posizione mista);

2.792 del reato di omicidio volontario (1.233 in attesa di primo giudizio, 608 appellanti, 689 ricorrenti in cassazione e 262 con posizione mista);

1.982 del reato di estorsione (1.061 in attesa di primo giudizio, 428 appellanti, 270 ricorrenti in cassazione e 223 con posizione mista);

1.824 del reato di furto (580 in attesa di primo giudizio, 785 appellanti, 388 ricorrenti in cassazione e 71 con posizione mista);

1.107 del reato di associazione di stampo mafioso (543 in attesa di primo giudizio, 326 appellanti, 199 ricorrenti in cassazione e 39 con posizione mista);

809 del reato di ricettazione (558 in attesa di primo giudizio, 136 appellanti, 70 ricorrenti in cassazione e 45 con posizione mista);

709 del reato di violenza sessuale (331 in attesa di primo giudizio, 220 appellanti, 141 ricorrenti in cassazione e 17 con posizione mista);

356 del reato di associazione per delinquere (260 in attesa di primo giudizio, 50 appellanti, 22 ricorrenti in cassazione e 24 con posizione mista);

320 del reato di maltrattamenti in famiglia (226 in attesa di primo giudizio, 57 appellanti, 26 ricorrenti in cassazione e 11 con posizione mista);

137 del reato di sequestro di persona (51 in attesa di primo giudizio, 43 appellanti, 29 ricorrenti e 14 con posizione mista);

100 del reato di atti sessuali con minori (58 in attesa di primo giudizio, 22 appellanti, 19 ricorrenti in cassazione e 1 con posizione mista);

83 del reato di lesioni personali volontarie (49 in attesa di primo giudizio, 18 appellanti, 14 ricorrenti e 2 con posizione mista);

74 del reato di istigazione, sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione (55 in attesa di primo giudizio, 10 appellanti, 7 ricorrenti e 2 con posizione mista);

48 di reati contro l'amministrazione della giustizia (22 in attesa di primo giudizio, 20 appellanti, 2 ricorrenti in cassazione e 4 con posizione mista);

33 del reato di bancarotta (23 in attesa di primo giudizio, 7 appellanti, 2 ricorrenti in cassazione e 1 con posizione mista);

33 del reato di insolvenza fraudolenta (26 in attesa di primo giudizio, 3 appellanti e 4 ricorrenti in cassazione);

32 dei reati di peculato, malversazione ecc... (27 in attesa di primo giudizio, 3 appellanti, 1 ricorrente e 1 con posizione mista);

26 del reato di strage (8 in attesa di primo giudizio, 2 appellanti, 5 ricorrenti e 11 con posizione mista);

11 del reato di truffa (10 in attesa di primo giudizio e 1 ricorrente in cassazione).

Alla luce di tali elementi risulta evidente che la riduzione dell'ambito applicativo della custodia cautelare in carcere rappresenta quindi un rimedio per ridurre il sovraffollamento carcerario.

Questo tema già ad inizio legislatura è stato considerato dalla Commissione Giustizia come una delle priorità da affrontare, avviando il 30 maggio scorso l'esame della **proposta di legge n. 631 Ferranti ed altri**, recante modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali, alla quale è stata da

ultimo abbinata la **proposta n. 980 Gozi** ed altri. A causa di una serie di urgenze dovute dall'inserimento nel calendario dell'Assemblea di altri provvedimenti di competenza della Commissione giustizia (l'ultimo è stato il decreto-legge sul femminicidio esaminato in congiunta con la I Commissione), l'iter legislativo ha subito un rallentamento, che è stato oramai superato con l'effettuazione di una serie di audizione e l'adozione del testo base per poter quindi esaminare gli emendamenti con l'obiettivo di concludere l'esame in sede referente entro il mese di novembre.

Nel corso dell'esame finora effettuato è emerso chiaramente quanto sia inaccettabile in uno Stato di diritto che circa il quaranta per cento dei detenuti sia in attesa di giudizio, anche se non può non considerarsi raffrontando i dati con gli altri Paesi europei che in molti di essi le sentenze di primo grado sono immediatamente esecutive ed in altri non esiste l'appello. Nel momento in cui viene posto l'obiettivo di ridurre il numero dei detenuti non si può non considerare, sempre tenendo conto delle esigenze di sicurezza pubblica e di quelle giudiziarie, l'opzione di ridurre in primo luogo il numero di coloro che si trovano in carcere in assenza di una condanna definitiva e nonostante il principio costituzionale di presunzione di innocenza. Lo stesso dato percentuale prima richiamato è di per sé sintomo di una patologia dovuta a diversi fattori. Come ha avuto modo di sottolineare l'allora Primo Presidente della Corte di cassazione, Ernesto Lupo, nella Relazione dell'amministrazione della giustizia per l'anno 2012, svolta il 25 gennaio 2013, l'elevato numero di detenuti non definitivi rappresenta un sintomo perdurante dei gravi squilibri del sistema processuale penale italiano. Da un lato, vi sono i condannati in primo o secondo grado che attendono anni per avere una sentenza definitiva, che spesso giunge quando il reato è oramai prescritto, dall'altro, come sottolineato, nella predetta relazione, « le ordinanze cautelari e i provvedimenti di riesame continuano a essere caratterizzati da assoluto squilibrio tra la parte dedicata

alla gravità indiziaria e la motivazione in punto di necessità cautelare, troppo spesso dedicando poche stereotipate parole alla valutazione d'inadeguatezza di misure attenuate, che di fatto continuano ad essere adottate in misura percentuale significativamente ridotta (in particolare per stranieri e indigenti) ».

Nell'ambito dell'esame in Commissione Giustizia delle richiamate proposte di legge C. 631 e C. 980, si è svolta una indagine conoscitiva nel corso della quale sono stati sentiti il dottor, Giovanni Canzio, presidente della Corte d'Appello di Milano, ed il professor Glauco Giostra, componente del Csm, quali presidenti rispettivamente della Commissione di studio in tema di processo penale e della Commissione di studio in tema di ordinamento penitenziario e misure alternative, istituite dal Ministro della Giustizia. Entrambi le Commissioni di studio, come rilevato anche dal Ministro della Giustizia nel corso dell'audizione del 17 ottobre, « si sono orientate: *al rafforzamento degli obblighi di specificità della motivazione, per richiamare il giudice, specie nel momento dell'applicazione, alla stringente considerazione della residualità della cautela carceraria; alla eliminazione, quanto più possibile, di ogni automatismo applicativo, che comprime oltre misura la discrezionalità valutativa del giudice; all'ampliamento degli ambiti applicativi delle misure interdittive e la loro cumulatività* ».

Sul tema dell'impiego della misura della custodia cautelare, per i riflessi che questa ha sull'attuale sovraffollamento carcerario è intervenuta la **Corte europea dei diritti dell'uomo**, nella già citata sentenza 8 gennaio 2013. Secondo la Corte « l'applicazione della custodia cautelare e la sua durata dovrebbero essere ridotte al minimo compatibile con gli interessi della giustizia. Gli Stati membri dovrebbero, al riguardo, assicurarsi che la loro legislazione e la loro prassi siano conformi alle disposizioni pertinenti della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo ed alla giurisprudenza dei suoi organi di controllo e lasciarsi guidare dai principi enunciati nella Raccomandazione n. R (80) 11 in

materia di custodia cautelare per quanto riguarda, in particolare, i motivi che consentono l'applicazione della custodia cautelare». La CEDU ritiene « opportuno fare un uso più ampio possibile delle alternative alla custodia cautelare quali ad esempio l'obbligo, per l'indagato, di risiedere ad un indirizzo specificato, il divieto di lasciare o di raggiungere un luogo senza autorizzazione, la scarcerazione su cauzione, o il controllo e il sostegno di un organismo specificato dall'autorità giudiziaria. A tale proposito è opportuno valutare attentamente la possibilità di controllare tramite sistemi di sorveglianza elettronici l'obbligo di dimorare nel luogo precisato. Per sostenere il ricorso efficace e umano alla custodia cautelare, è necessario impegnare le risorse economiche e umane necessarie e, eventualmente, mettere a punto i mezzi procedurali e tecnici di gestione appropriati ».

2.1.4 Espiazione della pena nel Paese di origine

Vi è poi il tema dell'ingente presenza di detenuti stranieri nelle carceri italiane. Si ricorda nel messaggio che, in base ai dati del DAP, la percentuale dei cittadini stranieri sul totale dei detenuti è circa il 35 per cento. Più in particolare, al 30 settembre 2013, su 38.845 condannati definitivi reclusi negli istituti penitenziari, 12.509 sono stranieri. Più in generale, comprendendo anche i detenuti in assenza di sentenza definitiva, gli stranieri che il 30 giugno si trovavano nelle carceri italiane erano 23.233. Di questi, 9.527 provengono dall'Europa (5.037 dall'UE, 993 dall'ex Jugoslavia, 2.882 dall'Albania, 615 da altri Paesi d'Europa), 10.931 dall'Africa (2.834 dalla Tunisia, 4.384 dal Marocco, 592 dall'Algeria, 980 dalla Nigeria, 2.141 da altri Paesi dell'Africa), 1.265 dall'Asia (255 dal Medio Oriente e 1.010 dalle altre parti dell'Asia), 1.490 dall'America (27 dal Nord, 359 dal Centro e 1.104 dal Sud), 20 da altri Paesi.

Nel messaggio si rileva la difficoltà che a livello internazionale si incontrano nel

dare seguito agli accordi internazionali che consentirebbero, almeno per i reati meno gravi, di far espiare la pena all'estero. Nel corso del 2012 solo 131 detenuti stranieri sono stati trasferiti nei propri Paesi (mentre nei primi sei mesi del 2013 il numero è di 82 trasferimenti).

Per quanto riguarda l'esecuzione di sentenze penali emesse in Italia in altri Stati dell'Unione europea, si segnala che il decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161, ha attuato nel nostro ordinamento la Decisione Quadro 2008/909/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale ai fini della loro esecuzione nell'Unione Europea. Lo strumento ha la finalità di consentire l'esecuzione di una sentenza di condanna pronunciata dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro dell'Unione Europea nello Stato membro di cittadinanza della persona condannata o in un altro Stato membro che abbia espresso il consenso a riceverla. Il riconoscimento della sentenza non presuppone la condizione di detenzione del soggetto. L'eventuale trasferimento, a sua volta, non presuppone il consenso della persona condannata, almeno nella maggior parte dei casi (v. articolo 10, comma 4, d.lgs. cit.). Unico presupposto indefettibile della procedura è quello della presenza del soggetto nello Stato membro di emissione della sentenza o in quello di esecuzione della stessa. Nella procedura attiva, l'autorità italiana competente a chiedere l'esecuzione all'estero della sentenza di condanna è il pubblico ministero presso il giudice indicato all'articolo 665 c.p.p. per quanto attiene all'esecuzione delle pene detentive e quello individuato ai sensi dell'articolo 658 c.p.p. per l'esecuzione di misure di sicurezza personali detentive (v. articolo 4 d.lgs. cit.). Nella procedura passiva, invece, competente a decidere sulla richiesta di esecuzione in Italia di una sentenza straniera è la Corte di Appello del distretto in cui è avvenuto l'arresto della persona condannata oppure di quello del luogo di resi-

denza, dimora o domicilio della stessa (v. articolo 9 d.lgs. cit.). La decisione è soggetta a ricorso per cassazione.

La scarsa applicazione dell'istituto è determinata in primo luogo dalla complessità delle procedure di omologazione, da parte delle autorità straniere, delle condanne emesse in Italia. Il capo dello Stato evidenzia come tra i fattori di criticità del meccanismo di trasferimento dei detenuti stranieri, vada annoverata anche la difficoltà, sul piano giuridico, di disporre tale misura nei confronti degli stranieri non ancora condannati in via definitiva, che rappresentano circa il 45 per cento del totale dei detenuti stranieri.

Nel corso dell'audizione del 17 ottobre, il Ministro della Giustizia ha dichiarato che «sono in avanzata fase di elaborazione alcune proposte di modifica della normativa in materia di espulsioni dei detenuti stranieri autori di reati non gravi. Esse mirano alla semplificazione delle procedure, attraverso una rapida identificazione dei detenuti stranieri da avviarsi già al momento del loro ingresso in carcere, in vista di una sollecita adozione del decreto di espulsione da parte della magistratura di sorveglianza. ».

Sempre nella nota del 22 novembre, il Ministro della Giustizia ritiene che «*dovrebbero essere apportate modifiche al testo unico in materia di immigrazione per estendere l'applicazione della espulsione quale sanzione alternativa alla detenzione applicabile ai detenuti non appartenenti all'Unione Europea. Tale istituto giuridico può costituire uno strumento molto utile di deflazione carceraria, idoneo a produrre effetti positivi per gli stranieri non appartenenti all'Unione Europea che, nella maggioranza dei casi, sono destinati al trattenimento nei CIE, finalizzato alla successiva espulsione amministrativa, con un effetto di duplicazione degli interventi restrittivi della libertà personale. Si consideri infatti che al 30 luglio 2013 erano presenti nelle strutture penitenziarie italiane, su 22.812 detenuti stranieri, circa 18.000 non appartenenti all'Unione Europea, come tali potenzialmente destinatari del provvedimento di*

espulsione in presenza delle condizioni di cui all'articolo 16, comma 5, d.lgs. n. 286/1998. ».

2.1.5 Attenuazione degli effetti della recidiva

Penultimo rimedio di carattere strutturale individuato nel messaggio è dato dall'attenuazione degli effetti della recidiva quale presupposto ostativo per l'ammissione dei condannati alle misure alternative alla detenzione carceraria. Nel messaggio si ricorda che **un primo passo è stato compiuto a seguito dell'approvazione della citata legge n. 94 del 2013, che ha anche introdotto modifiche all'istituto della liberazione anticipata.**

Con riferimento a questa legge il Ministro ha dichiarato nel corso dell'audizione del 17 ottobre che «sono stati rilevati i dati relativi alla modifica dell'articolo 656 c.p.p. relativamente alla eliminazione della recidiva (*ex* articolo 99, comma quarto, c.p.) come ostacolo alla sospensione dell'ordine di esecuzione pena. Nel periodo antecedente all'entrata in vigore della norma, a fronte di una media mensile di ingressi superiore alle 900 unità si è registrata, invece, *a partire dal mese di luglio, una riduzione prima di un terzo e poi di circa la metà. Se questo trend rimanesse costante in un anno si realizzerebbe un mancato ingresso in esecuzione pena di oltre 4.000 persone.* Questa proiezione meramente statistica nella pratica impatterà, però, con le valutazioni dei giudici di sorveglianza che potrebbero ridurre, anche in maniera consistente, quella media. Un'altra novità introdotta dalla legge n. 94 del 2013 riguarda la modifica dell'articolo 47-ter dell'ordinamento penitenziario che ha eliminato la preclusione della recidiva come condizione di accesso alla detenzione domiciliare ordinaria. Considerati i tempi di valutazione dei Tribunali di Sorveglianza è presumibile che tra qualche mese si inizieranno a produrre effetti sull'aumento di questa misura alternativa ».

2.1.6 Depenalizzazione dei reati

Ultimo rimedio strutturale indicato è quello di una incisiva depenalizzazione dei reati. Nel messaggio non si fa riferimento ai cosiddetti reati minori, come spesso invece avviene quando si affronta il tema della depenalizzazione, quanto piuttosto a quei reati per i quali una sanzione diversa, pecuniaria, da quella penale potrebbe avere una efficacia preventiva maggiore rispetto a quella penale. Così come vi sono illeciti per i quali una sanzione interdittiva o prescrittiva, sostitutiva di quella detentiva sarebbe sicuramente più incisiva.

A tale proposito si segnala che la Commissione Giustizia del Senato ha introdotto nel già richiamato **progetto di legge A.S. 925** anche una delega per la riforma della disciplina sanzionatoria, attraverso la quale si intende trasformare in illeciti amministrativi alcuni delitti e contravvenzioni.

Occorre comunque tener presente, anche alla luce delle depenalizzazioni effettuate in passato, che *la trasformazione di un illecito penale in illecito amministrativo di norma si riferisce a fattispecie penali che non destano un particolare allarme sociale e non rientrano, se non in maniera estremamente marginale, tra quelle per le quali le persone sono ristrette in carcere. In sostanza, la depenalizzazione produce effetti deflattivi del carico di lavoro dei giudici e quindi può avere un effetto solo indiretto sul sovraffollamento carcerario.*

Un effetto deflattivo carcerario si potrebbe avere **riducendo sotto alcune soglie le pene edittali massime** previste per alcuni reati puniti attualmente con una pena che può sembrare eccessiva rispetto alla concreta e reale lesività del fatto. La riduzione della pena edittale consentirebbe di applicare una serie di misure alternative al carcere previste dall'ordinamento vigente e inciderebbe anche sull'applicabilità della custodia cautelare in carcere per la quale è previsto un limite di pena di cinque anni.

In questo contesto è stato chiesto al Ministro della Giustizia, in un'ottica di

riduzione del sovraffollamento carcerario, attraverso uno sfoltoimento delle fattispecie di reato connesse alla **normativa sugli stupefacenti**, connesse con il piccolo spaccio, se sia possibile conoscere quanti dei soggetti detenuti (in via definitiva e non definitiva) ai sensi del **comma 5 dell'articolo 73** del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, lo siano anche ad altro titolo. In riferimento alla fattispecie di cui al predetto comma 5 dell'articolo 73, è stato chiesto anche se sia possibile fare una proiezione relativa all'impatto sui flussi della popolazione carceraria in relazione ad una eventuale riduzione della pena da sei a tre anni, (v. sul punto la pdl 631).

Il Ministro ha osservato che «*è molto difficile quantificare il numero delle persone detenute ai sensi di questa norma che lo siano anche ad altro titolo. Come è noto, infatti, l'articolo 73, comma 5 non costituisce un'ipotesi autonoma di reato ma solo un'attenuante del reato base – che tiene conto delle circostanze di lieve entità in cui lo stesso è stato commesso. Per tale ragione nelle posizioni giuridiche dei detenuti per il reato di cui all'articolo 73, spesso non vi è il riferimento al comma 5. C'è da dire inoltre che spesso la contestazione di cui al comma 5 per fatti di lieve entità viene superata dalla presenza di circostanze aggravanti (per esempio la recidiva) che comportano, nel bilanciamento, il ritorno all'ipotesi base del reato più grave. Pur con questi limiti, dall'esame dei dati in possesso dell'amministrazione sono circa 3.000 le persone detenute per il citato comma 5. In realtà i numeri potrebbero essere più alti, ma come detto è impossibile, per come è costruita la fattispecie, avere dati certi*».

In ogni caso il dato verificato dal Ministro è il seguente: «i detenuti che hanno una posizione giuridica per la violazione dell'articolo 73 sono 24.236; tra questi quelli che hanno solo il 73 senza altri reati più gravi sono 19.119. È chiaro che la trasformazione dell'attuale circostanza attenuante del comma 5 dell'articolo 73 in fattispecie autonoma di reato avrebbe un

effetto positivo sia per ridurre il ricorso alla custodia cautelare sia per il calcolo della pena ».

Nella già richiamata nota del 22 novembre il Ministro della Giustizia si è soffermato nuovamente su tale questione. In particolare ha rilevato che « *La previsione di una ipotesi autonoma di reato consentirebbe, dunque, nel caso di concorso di circostanze aggravanti, di operare il giudizio di comparazione di cui all'articolo 69 c.p., con riferimento alla pena determinata dal giudice in base alla previsione edittale di cui modifica in questione (ovvero da uno a cinque anni di reclusione e da 3.000 a 26.000 euro di multa). Oggi, al contrario, la circostanza attenuante del fatto di lieve entità non si sottrae al giudizio di comparazione con le aggravanti eventualmente contestate (quale, a titolo esemplificativo, la recidiva), con la conseguenza, in caso di ritenuta equivalenza, che la pena viene determinata in modo assolutamente sproporzionato rispetto alla offensività del fatto, sulla base della sanzione fissata per le fattispecie più gravi di cui ai primi commi dell'articolo 73 (punte, nei casi di cui al primo comma, con la reclusione da sei a venti anni e con la multa da 26.000 ad 260.000 euro).* ».

Sul piano della tecnica normativa, la tipizzazione del comma 5 come fattispecie autonoma potrebbe realizzarsi secondo quanto già previsto dall'articolo 74 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, che le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno, infatti, ritenuto configurare un'autonoma ipotesi delittuosa rispetto a quella ordinaria contemplata dal comma 1 dello stesso articolo (Cass., SS.UU., n. 34475/2011).

La misura in questione dovrebbe contribuire a ridurre in maniera significativa il numero dei detenuti presenti nei nostri istituti penitenziari, considerato che alla data del 26 luglio 2013 su 23.683 soggetti imputati ben 8.486 erano ristretti per violazione della legge stupefacenti e che su 40.024 detenuti condannati ben 14.970 stavano scontando pene inflitte per lo stesso tipo di reati ».

Nella medesima nota il Ministro si è soffermato sul numero dei detenuti tossicodipendenti imputati ai sensi dell'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990. Si è precisato che « *Al 31 dicembre 2012 i detenuti tossicodipendenti presenti erano 15.663 (di cui 4.864 stranieri), pari al 23,84 per cento del totale dei detenuti presenti. Sempre al 31 dicembre 2012 i detenuti ristretti per i reati di cui all'articolo 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 erano 25.269 (di cui 11.063 stranieri), pari al 38,46 per cento del totale dei detenuti presenti. Inoltre, al 31 dicembre 2012 i detenuti tossicodipendenti entrati erano 8.225 (di cui 2.853 stranieri), pari al 26,06 per cento del totale dei detenuti entrati, mentre i detenuti entrati per reati di cui all'articolo 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 erano 9.669 (di cui 4.178 stranieri), pari al 31,81 per cento del totale dei detenuti entrati.* ».

Sulla problematica generale dei detenuti tossicodipendenti giova aggiungere che già il decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 aveva affidato ai servizi sanitari territoriali esterni l'assistenza e la cura dei soggetti tossicodipendenti in stato di detenzione. L'amministrazione penitenziaria aveva integrato il servizio del Ser.T. con l'istituzione di uno specifico presidio sanitario formato da un medico, uno psicologo ed un infermiere. Dal 1° gennaio 2000 l'intera materia è transitata al servizio sanitario nazionale (articolo 8, comma 1, d.lgs. n. 230/1999). In data 31 luglio 2003, con l'assegnazione dei fondi alle regioni, si è definitivamente conclusa la vicenda del transito delle risorse umane e finanziarie. Quindi, il personale che prestava la propria attività professionale nei presidi organizzati da questa amministrazione per coadiuvare i Ser.T. risulta ormai alle complete dipendenze del servizio sanitario nazionale. ».

In particolare, sempre a proposito dei reati commessi in relazione allo stato di tossicodipendente, sono stati chiesti al Ministro i dati relativi alla concreta applicazione **dell'affidamento in prova terapeutico ex articolo 94 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990 n. 309,**

ritenendo che una efficace applicazione dell'istituto possa costituire anche un rimedio per contrastare il sovraffollamento carcerario e realizzare la finalità di recupero sociale della pena.

Il Ministro ha dichiarato che « i casi di concessione dell'affidamento terapeutico ex articolo 94 dal 2010 ad oggi sono abbastanza costanti come si ricava dalla tabella allegata. Al 30 settembre 2013 risultano in carico agli Ufficio dell'Esecuzione Penale Esterna 3.313 affidati in prova terapeutica ex articolo 94 T.U. stupefacenti. Di questi gli stranieri sono circa 500. Se si tiene conto dei detenuti definitivi accertati quali tossico o alcool dipendenti (circa 8.000 su 15.000, compresi i non definitivi) le concessioni rappresentano poco più di un terzo dei potenziali beneficiari. Si registra, quindi, uno scarso ricorso all'istituto, il che appare sorprendente se si pensa che la legge intendeva riconoscere la specificità del tossicodipendente guardando con favore alla soluzione extracarceraria, come è dimostrato dal fatto che, rispetto all'affidamento ordinario ex articolo 47 Ordinamento Penitenziario, l'articolo 94 T. U. stupefacenti prevede la concessione della misura per pene detentive fino a 6 anni. I motivi che determinano questo dato sono, in sintesi, le scarse risorse rese disponibili alle Asl/SERT responsabili della presa in carico dei detenuti alcool o tossico dipendenti e della elaborazione di un programma di trattamento che poi deve essere valutato dalla Magistratura di Sorveglianza ai fini della concessione; risorse che, peraltro, vanno impiegate anche per i detenuti imputati che potrebbero essere beneficiari di analoghe misure extracarcerarie nel corso del giudizio. La carenza di risorse umane e finanziarie porta a una selezione dei detenuti da prendere in carico, con esclusione quasi completa dei detenuti stranieri e spesso optando per gli italiani che hanno una pena breve da scontare. Altro problema rilevato, è l'aumento di soggetti con problematiche psichiatriche (soggetti a « doppia diagnosi ») quale causa derivante o scatenante la tossico/alcool dipendenza, ciò che può rendere ulteriormente problematica la concessione della misura ».

Nella nota del 22 novembre il Ministro rileva che « con riferimento ai tossicodipendenti e agli alcolodipendenti, appare opportuno eliminare il divieto di reiterata concessione della misura dell'affidamento c.d. terapeutico (articolo 94 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990): tale divieto sembra non ragionevole proprio per le particolari caratteristiche di tale categoria di condannati che, sulla base dei dati di esperienza, sono esposti al rischio di ricadute nell'abuso e nel reato. Nei confronti di tali soggetti appare pertanto opportuno non escludere del tutto la possibilità di ulteriori accessi a misure di recupero extrapenitenziario dalla forte valenza sul piano socio-sanitario, sulla base di una valutazione concreta da parte dell'autorità giudiziaria. Tali misure possono ridurre la presenza di detenuti tossicodipendenti in carcere. Secondo fonti ISTAT gli ingressi di tale categoria di detenuti sono stati, nel 2011, pari a 22.432, mentre i detenuti tossicodipendenti presenti alla data del 31 dicembre 2011 sono pari a 16.364, il 24,5 per cento del totale ».

Nella medesima nota il Ministro ritiene che « dovrebbero essere apportate modifiche al testo unico in materia di immigrazione per estendere l'applicazione della espulsione quale sanzione alternativa alla detenzione applicabile ai detenuti non appartenenti all'Unione Europea. Tale istituto giuridico può costituire uno strumento molto utile di deflazione carceraria, idoneo a produrre effetti positivi per gli stranieri non appartenenti all'Unione Europea che, nella maggioranza dei casi, sono destinati al trattamento nei CIE, finalizzato alla successiva espulsione amministrata, con un effetto di duplicazione degli interventi restrittivi della libertà personale. Si consideri infatti che al 30 luglio 2013 erano presenti nelle strutture penitenziarie italiane, su 22.812 detenuti stranieri, circa 18.000 non appartenenti all'Unione Europea, come tali potenzialmente destinatari del provvedimento di espulsione in presenza delle condizioni di cui all'articolo 16, comma 5, d.lgs. n. 286/1998. ». Il Ministro rileva altresì che il ricorso all'affidamento terapeutico « per i detenuti tossicodipendenti è ancora mode-

sto, con ripercussioni sul problema del sovraffollamento carcerario. Scarso l'accesso ai servizi di comunità per la limitatezza dei fondi a disposizione e insufficiente la presenza dei Ser.T., sicché a volte la magistratura di sorveglianza non dispone delle relazioni sulle persone tossicodipendenti. Per ovviare a tale stato di cose, con la collaborazione dei servizi pubblici per le tossicodipendenze del servizio sanitario regionale, degli enti territoriali, del terzo settore, del volontariato e delle comunità terapeutiche, l'obiettivo è quello di assicurare la fruizione precoce ai detenuti tossicodipendenti del beneficio della cura in misura alternativa e creare un costante e migliore flusso di uscita che, nell'evitare il ricrearsi di situazioni di sovraffollamento delle carceri che peggiorano la qualità della vita di tutti i detenuti, nel contempo possa fornire un'alternativa terapeutica valida. Sono perseguiti moduli di efficace collaborazione con le ASL per i tossicodipendenti tratti in arresto e sono state concordate altresì linee di indirizzo con il Dipartimento Politiche Antidroga della Presidenza del Consiglio dei ministri per rendere effettivi ed efficaci su tutto il territorio nazionale i flussi di accesso alle comunità terapeutiche in regime di misure alternative al carcere, implementando l'informatizzazione della rilevazione delle disponibilità e snellendo la procedura di ingresso. Non è trascurata la formazione del personale dell'amministrazione penitenziaria perché l'acquisizione di conoscenze anche di base è uno degli elementi più importanti della politica di contrasto alle droghe anche nelle carceri.».

2.2 L'aumento della capienza complessiva degli istituti penitenziari

Altro tema toccato dal messaggio è quello relativo **all'aumento della capienza complessiva degli istituti penitenziari**. A tale proposito viene fatto riferimento al Piano carceri, al quale è stato dato nuovo impulso dal già richiamato decreto legge n. 78 del 2013. Come evidenziato nel Messaggio gli interventi del Piano dovrebbero concludersi prevedibilmente entro la fine

del 2015 con l'aumento di circa 10.000 nuovi posti, di cui 2.500 entro la fine del 2013, 4.000 entro il mese di maggio 2014 e i rimanenti entro la fine del 2015.

È apparso quindi opportuno alla Commissione di procedere, in data 22 ottobre 2013, all'audizione del **Commissario Straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, il prefetto Angelo Sinesio**, al fine di acquisire i dati relativi all'incremento dei posti detentivi con riferimento alle diverse scadenze temporali ed alle strutture penitenziarie interessate.

Nel corso dell'audizione il commissario straordinario ha illustrato il Piano Carceri soffermandosi sia sulle modalità di attuazione che sui tempi di completamento, facendo riferimento anche alla rimodulazione del Piano originario. Per quanto attiene ai dati richiesti espressamente dalla Commissione, il prefetto Sinesio ha depositato una nota dove espressamente si dichiara che «Con 468 milioni di euro assegnati al Piano carceri sono in corso di realizzazione in corso di affidamento n. 12.324 posti detentivi così suddivisi: n. 4 nuovi istituti penitenziari per 3100 posti detentivi; n. 13 nuovi padiglioni per 3.000 posti; n. 16 completamenti nuovi padiglioni già avviati dal DAP per n. 3.347 posti detentivi; n. 9 interventi di recupero su istituti penitenziari esistenti per n. 1.212 posti detentivi; n. 3 interventi su nuovi istituti penitenziari già avviati dal Ministero delle infrastrutture per 1.665 posti detentivi. Si osserva che dei 12.324 posti: nell'anno 2012 sono stati consegnati 750 nuovi posti detentivi; entro l'anno 2013 è prevista l'ultimazione di lavori che daranno 3.962 posti detentivi (dei quali 1.365 dal completamento di nuovi istituti già avviati dal Ministero delle infrastrutture e 2.597 dal completamento di nuovi padiglioni detentivi già avviati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria); entro l'anno 2014 è prevista l'ultimazione di lavori che daranno 2.060 posti detentivi (dei quali 1.800 da nuovi padiglioni detentivi e 260 da recupero di istituti esistenti); entro l'anno 2015 è prevista l'ultimazione di lavori che daranno 2.452 posti detentivi (dei quali 1.500 da

nuovi padiglioni detentivi e 952 da recupero di istituti esistenti); entro l'anno 2016 è prevista l'ultimazione di lavori che daranno 3.100 posti detentivi (n. 3.100 da nuovi istituti penitenziari da realizzarsi)».

È necessario evidenziare che il problema non consiste solo nell'aumento dei posti delle strutture carcerarie, ma nella **necessità di recuperare l'intero sistema penitenziario** gravemente depauperato in termini di risorse umane ed economiche, tanto da mettere in seria crisi le opportunità trattamentali.

Dalla relazione del Ministro è emerso che «il capitolo 7361 "Industria" – destinato a retribuire i detenuti che **lavorano** nelle officine gestite dall'amministrazione ed all'acquisto di macchinari e materie prime – è stato decurtato nel 2012 a – 3.168.177 (a fronte di – 11.000.000,00 del 2010, con una riduzione pari ad oltre il 71 per cento in due anni), in un momento nel quale le esigenze di arredo e dotazione di biancheria dei nuovi padiglioni realizzati, avrebbero reso necessario un incremento delle produzioni. Pertanto, i detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale risultano essere, al 30.6.2013, ultimo dato disponibile, 436 (erano 336 al 31.12.2012; 559 al 31 dicembre 2011; 603 al 31 dicembre 2010). Dagli stessi dati risulta che il numero totale dei detenuti lavoratori è pari a 13.727 unità.».

Dal totale del numero dei detenuti lavoratori sopra riportato, quelli impegnati nella gestione quotidiana dell'istituto, al 30.6.2013, risultano essere 9.645.

Ciò, nonostante il lavoro penitenziario sia l'elemento fondamentale del trattamento e strumento privilegiato di reinserimento sociale secondo le finalità dell'articolo 27 della costituzione.

Sul punto il Ministro ha rappresentato che la Commissione di studio presieduta dal prof. Mauro Palma presso il Ministero sta lavorando a proposte operative in questo delicato ed importante settore.

Il Ministro, nella nota del 22 novembre, ha precisato che «L'amministrazione spende su tale tema grandi energie sia attraverso la Direzione Generale dei dete-

nuti e del trattamento, sia attraverso l'autonoma gestione della Cassa delle ammende. Inoltre, per incrementare le opportunità lavorative dei detenuti è stato stipulato un protocollo d'intesa tra l'amministrazione e Confcooperative Feder-solidarietà per la divulgazione e applicazione della c.d. legge Smuraglia (legge n. 193/2000). L'impegno dell'amministrazione, che punta molto anche sul miglioramento della qualificazione professionale, è orientato in due direzioni: a) verso l'esterno, con una costante azione di stimolo ed informazione, sensibilizzando il mondo dell'imprenditoria, della cooperazione, gli enti locali e il terzo settore, grazie anche alla costante collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e promuovendo la cessione in comodato a terzi delle lavorazioni penitenziarie non utilizzate; b) verso l'interno, rivolgendosi ai provveditorati e agli istituti, fornendo indirizzi programmatici e ponendosi come stabile punto di riferimento per lo scambio e la conoscenza di esperienze di eccellenza e proposte innovative. L'amministrazione penitenziaria ricerca intese e collaborazioni con enti pubblici e privati ed associazioni di categoria per soluzioni che possano contemperare le esigenze della produttività e concorrenzialità con le esigenze della sicurezza, anche incidendo sui ritmi e gli orari che attualmente caratterizzano il lavoro penitenziario e spesso non si conciliano con gli orari della produzione. Di recente il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha partecipato ai lavori del "Tavolo di partenariato" per la programmazione dei fondi comunitari 2014-2020 e alcune delle priorità del Dipartimento in tema di inclusione socio-lavorativa sono state inserite nell'accordo da presentare alla Commissione U.E. nell'ambito del Programma nazionale plurifondo «Inclusione sociale» d'intesa con il Ministero dello Sviluppo Economico e con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali».

Sempre in riferimento alla qualità del trattamento penitenziario, sono state chieste al Ministro informazioni relativamente al personale che lavora nelle carceri.

Il Ministro ha evidenziato che «si registrano significative carenze nel profilo professionale degli **assistenti sociali** e dei funzionari giuridico pedagogici c.d. **educatori**. Tale aspetto si presenta ancora più problematico a fronte della diffusione di modelli di funzionamento delle strutture caratterizzate da una maggiore apertura che il Dipartimento già da tempo sta cercando di realizzare. Per quanto riguarda la **Polizia penitenziaria**, la carenza di organico è particolarmente grave per i ruoli intermedi dei sovrintendenti e degli ispettori, di minore entità nel ruolo agenti-assistenti. Tuttavia, per un'analisi completa del dato relativo al personale occorre evidenziare la molteplicità delle attività di servizio demandate alla Polizia penitenziaria per il funzionamento del sistema. Si pensi che tra le attività essenziali di un penitenziario, oltre al servizio di vigilanza, osservazione e partecipazione al trattamento rieducativo, vi sono la gestione degli Uffici: Matricola, Conto Correnti, Casellario ecc., e che il medesimo personale assolve il gravoso compito delle traduzioni e piantonamenti dei detenuti e degli internati. A ciò si aggiunga che per diminuire gli effetti del sovraffollamento, si sta investendo nella costruzione e/o ampliamento di strutture detentive, con tutto ciò che ne consegue in termini di necessità di altre risorse umane. Anche sotto tale profilo le figure intermedie sono di fondamentale importanza per il coordinamento del lavoro soprattutto nei nuovi modelli organizzativi che si stanno proponendo. Ulteriori difficoltà derivano dall'incidenza dei provvedimenti previsti dalle leggi finanziarie in materia di turnover del personale di Polizia penitenziaria, poiché solo il 20 per cento delle vacanze che si creano vengono colmate con nuove assunzioni; analoga complessità è determinata dalla mancanza di un contratto della dirigenza penitenziaria e dalla possibile applicazione di ulteriori tagli a seguito della spending review ».

Nella nota del 22 novembre il Ministro della Giustizia specifica che «Per le assunzioni di personale negli uffici giudiziari potranno sovvenire le misure in materia di mobilità nel pubblico impiego specifica-

mente previste dal decreto-legge n. 101/2013 per le carenze del personale degli uffici giudiziari.

Il fabbisogno delle risorse umane aggiuntive conseguente alla realizzazione del Piano carceri è stato rappresentato a seguito di ricognizione e proiezione, sulla base di rapporti fra servizi da erogare e prestazioni di lavoro previste dalle discipline di comparto, con l'elaborato del 18 novembre 2011 prodotto dal gruppo di studio ad hoc.

Allo stato, relativamente al personale contrattualizzato (c.d. Comparto ministeri) ed alla dirigenza (Area I e dirigenza penitenziaria), con il d.p.c.m. 31 gennaio 2012 si è provveduto alla riduzione delle dotazioni organiche previste dal decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, mentre non risulta formalizzata la riduzione prevista nel decreto-legge n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012 (c.d. spending review). In mancanza di tale ulteriore revisione delle dotazioni organiche, per l'amministrazione penitenziaria resta vigente il blocco delle assunzioni previsto dalle attuali disposizioni. Peraltro, l'amministrazione penitenziaria, tenuto conto dello stato di emergenza oggetto del messaggio del Presidente della Repubblica alle Camere, ha per tempo manifestato l'incompatibilità dell'ulteriore riduzione della dotazione organica stabilita dalla citata legge n. 135/2012 anche al settore penitenziario, ritenendosi opportuna una specifica deroga alla applicazione della spending review al personale dell'amministrazione penitenziaria. ». In relazione alle funzioni della polizia penitenziaria il Ministro ritiene che «Appaiono necessari interventi volti non tanto a sgravare la polizia penitenziaria dei compiti relativi alle traduzioni dei detenuti, quanto a ricondurli nei limiti del dettato normativo. Ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 395/1990 e dell'articolo 42-bis della legge n. 354/1975 al Corpo di polizia penitenziaria competono solo le traduzioni ed i piantonamenti di detenuti ed internati. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni l'autorità giudiziaria ha disposto l'impiego del personale anche in a

casi diversi (ad esempio, i soggetti agli arresti domiciliari, i soggetti da condurre nel luogo di fruizione della misura di sicurezza, i soggetti piantonati in luogo di cura prima della convalida dell'arresto o del fermo), con un conseguente aggravio di incombenze ».

Vi è poi la questione del personale appartenente al Corpo di polizia penitenziaria. Il Ministro rileva che « A fronte di un organico tabellare fissato a 45.121 unità, risultano attualmente presenti 39.021 unità. Con d.p.c.m. 23 settembre 2013 sono state autorizzate – limitatamente alle previste riduzioni dovute al turn over – le assunzioni di 334 vice ispettori e di 221 agenti di polizia penitenziaria. Gli stessi verranno immessi in servizio all'esito del previsto corso di formazione e, quindi, nel 2014 per quanto riguarda gli agenti e nel 2015 per quanto concerne i vice ispettori. Naturalmente, quanto alle risorse finanziarie necessarie agli adeguamenti organici, deve farsi ricorso alla fonte di copertura economica verificata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e determinata in sede politica. ».

Sarebbe del tutto incongruo cercare di potenziare gli istituti relativi all'esecuzione penale esterna senza adeguare il personale occorrente per consentire questa forma di esecuzione della pena. Su questo tema si è soffermato il Ministro con la nota del 22 novembre, ricordando che « Il d.p.c.m. 31 gennaio 2012, emanato in attuazione dell'articolo 2, comma 8-bis, del decreto-legge n. 194/2009, convertito dalla legge n. 25/2010, ha ridotto l'organico dei dirigenti di esecuzione penale esterna a 39 unità. Ciò andrà ad incidere sull'organizzazione attuale con un drastico ridimensionamento delle strutture e degli uffici. Per assicurare una efficace gestione del sistema e potenziare le misure alternative senza aggravare la pressione sulle strutture detentive, si ritiene che si debba confermare l'attuale organizzazione, delineata dal d.lgs. n. 63/2006, che prevede 55 uffici dirigenziali. Il declassamento di gran parte delle strutture territoriali a sedi di livello non dirigenziale

porrebbe gravi problemi di gestione delle attività istituzionali, stante la complessità e il livello di responsabilità richiesti.

I dirigenti del ruolo di servizio sociale attualmente in servizio si sono ridotti a 34, per effetto del blocco del turn over. Altre unità di personale saranno collocate a riposo nell'immediato futuro. I tagli agli organici del personale e il blocco delle assunzioni hanno pertanto innescato una dinamica discendente delle risorse di personale di tutte le professionalità. I funzionari che gestiscono operativamente gli adempimenti di esecuzione delle sanzioni alternative, si sono ridotti negli ultimi dieci anni di circa il 33 per cento.

Il fabbisogno complessivo del personale, delle diverse professionalità, che concorre alla gestione degli uffici e delle misure alternative, è il seguente: 55 dirigenti, 1.699 assistenti sociali, 841 unità di personale amministrativo, 142 unità di personale contabile, 318 unità di polizia penitenziaria. Appare necessario, pertanto, un piano di intervento urgente per integrare le risorse di personale, in particolare quello della professionalità di servizio sociale, in deroga alle misure di blocco delle assunzioni. Sarebbe opportuno, infine, reintrodurre il profilo professionale di direttore di servizio sociale di terza area funzionale, per assicurare la direzione dei 21 uffici di livello non dirigenziale che attualmente sono diretti dai funzionari di servizio sociale privi di una specifica formazione nella direzione di unità organizzative complesse, e quindi bandire i relativi concorsi.

I principali interventi di integrazione delle risorse di personale cui occorre provvedere in maniera ineludibile, al fine di migliorare l'efficacia dell'esecuzione penale esterna, appaiono essere i seguenti: a) conferma della previsione attuale di 55 uffici di livello dirigenziale; b) indizione di concorsi per l'assunzione di 11 dirigenti di esecuzione penale esterna attualmente mancanti rispetto a tale previsione; c) indizione di concorsi per l'assunzione di personale non dirigenziale da assegnare agli uffici dell'esecuzione penale esterna (nella seguente misura: 21 direttori di servizio sociale di terza area funzionale; 650 funzionari di servizio

sociale; 185 unità di personale di polizia penitenziaria; 81 unità di personale contabile; 555 unità di personale amministrativo e di supporto). ».

2.3 Rimedi straordinari

Dopo i due rimedi di natura ordinaria, nel messaggio si passa ai rimedi straordinari dell'amnistia ed indulto. Si tratta di rimedi che esplicano i loro effetti deflattivi con specifico riferimento a determinati reati commessi entro una particolare data e purchè non ricorrano specifiche esclusioni oggettive e soggettive. Alla straordinarietà del rimedio consegue anche l'immediatezza dell'effetto deflattivo, che naturalmente diminuisce nel tempo, considerato che i predetti benefici si applicano ad un numero determinato di reati. Quanto agli effetti dell'indulto del 2006, ad esempio, si segnala che il 31 luglio 2006 erano presenti nelle carceri italiane 60.710 reclusi (a fronte di una capienza regolamentare di 43.213 unità); un mese dopo, il 31 luglio 2006 i reclusi erano 38.326 (e la capienza regolamentare era di 42.233 unità). Un anno dopo, il 30 giugno 2007, erano 43.957; due anni dopo, il 30 giugno 2008, erano 55.057. Il dato iniziale preindulto è stato pertanto raggiunto prima dello scadere del terzo anno dal provvedimento di clemenza.

Il Ministro, nella nota del 22 novembre, ha specificato che « *Secondo i dati relativi all'ultimo provvedimento di indulto del 2006, dei 28.586 detenuti destinatari dell'indulto (usciti tra il 2006 e il 2011) 22.476 sono usciti dagli istituti penitenziari lo stesso mese di agosto del 2006; complessivamente 25.286 detenuti sono usciti tra il mese di agosto e il mese di dicembre dello stesso anno 2006. Successivamente, 12.462 beneficiari dell'indulto (pari al 43,6 per cento del totale) hanno fatto rientro in carcere nel periodo agosto 2006-luglio 2011. Di essi, 2.435 soggetti sono rientrati in carcere entro il mese di dicembre dello stesso anno 2006.* ».

L'effetto deflattivo è, quindi, strettamente connesso alla « perimetrazione » da parte del legislatore dei reati ai quali poter applicare il beneficio.

Come ricorda il Capo dello Stato nel messaggio, dal 193 al 1990 sono intervenuti tredici provvedimenti con i quali è stata concessa l'amnistia (sola o unitamente all'indulto). In media, dunque, per quasi quaranta anni sono state varate amnistie con cadenza inferiore a tre anni. Dopo l'ultimo provvedimento di amnistia (d.P.R. n. 75 del 1990) è stata, approvata dal Parlamento soltanto una legge di clemenza, relativa al solo indulto (legge n. 241 del 2006). Tale circostanza non è dovuta unicamente alla modifica costituzionale che ha previsto per le leggi di clemenza un quorum rafforzato, ma anche in una « ostilità » agli atti di clemenza diffusasi nell'opinione pubblica. Una volta che sia stata superata questa ostilità di fondo, che dipende da preoccupazioni legate alla sicurezza pubblica e, in particolare al pericolo di una rilevante percentuale di ricaduta nel delitto da parte di condannati scarcerati per indulto o di imputati prosciolti per l'amnistia, si pone la questione della « perimetrazione », alla quale si è sopra fatto riferimento. Si tratta di una questione meramente politica che il legislatore effettua tenendo conto della gravità dei reati e dell'allarme sociale da questi suscitato. Attraverso le esclusioni soggettive (di natura generale ed astratta) si potrà tenere conto anche della pericolosità del condannato o dell'imputato.

Sempre con la finalità di ridurre sensibilmente il rischio di ricadute il provvedimento di clemenza potrebbe essere accompagnato da idonee misure, soprattutto amministrative, finalizzate all'effettivo reinserimento delle persone scarcerate, che dovrebbero essere concretamente accompagnate nel percorso di ri-socializzazione.

Si segnala che presso la Commissione Giustizia del Senato è stato avviato in data 15 ottobre 2013 l'esame dei progetti di

legge A.S. 20 Manconi ed altri e A.S. 21 Compagna e Manconi, in materia di concessione di amnistia e indulto.

Al fine di poter valutare gli eventuali effetti deflattivi di un provvedimento di indulto sono stati chiesti al Ministro della Giustizia i dati relativi alle pene residue. Con riferimento a questa richiesta il Ministro ha rilevato che « a fronte dei 38.625 condannati 9.598 hanno pena residua inferiore ad un anno, 7.735 tra uno e due anni e 5.689 da due a tre anni. Complessivamente sono quindi 23.022 quelli che devono scontare una pena residua infe-

riore ai tre anni. Come richiesto, anche in questo caso, si è provveduto ad una verifica per titoli di reato, seguendo il metodo di analisi prima descritto ». È stata quindi trasmessa la seguente tabella dalla quale risulta che i reati per i quali si registra una maggiore presenza in carcere (scaglionata per residui di pena che vanno da 0 a 1, da 1 a 2; da 2 a 3, da 3 a 4 e superiore a 4 anni) sono la produzione e spaccio stupefacenti, la rapina, il furto, la ricettazione, l'estorsione, le violenze sessuali, l'omicidio volontario ed i reati di resistenza ed oltraggio.

Detenuti CONDANNATI presenti negli istituti penitenziari italiani distinti per tipologia di reato e PENA RESIDUA
Situazione al 14/10/2013

Tipologia reato	1) Da 0 a 1	2) Da 1 a 2	3) Da 2 a 3	3) Da 3 a 4	4) SUP 4 ANNI	Esigibile	Totale
APPROPRIAZIONE INDEBITA	7	1	1	-	-	1	10
ARBITRARIA INVASIONE AZIENDE	-	1	1	-	-	-	2
ATTI OSCENI	6	-	-	-	-	-	6
ATTI SESSUALI CON MINORENNE	97	110	73	49	142	-	471
BANCAROTTA	18	36	51	47	89	-	240
BIGAMIA, INCESTO, ECC.	-	1	-	2	-	-	5
CONTRAVVENZIONI	14	2	-	1	-	-	18
CONTRO IL SENTIMENTO RELIGIOSO	-	1	-	-	-	-	1
CONTRO L'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA	102	40	18	11	8	-	179
CONTRO L'INCOLUMITA' PUBBLICA: ALTRI REATI	39	24	11	11	19	-	103
CONTRO LA PERSONALITA' DELLO STATO	6	10	2	4	13	29	64
CORRUZIONE DI MINORENNE	1	2	-	-	-	-	3
DANNI A COSE, ANIMALI, TERRENI, ECC.	16	-	-	-	-	-	16
DETERMINAZIONE MATERIALE PORNOGRAFICO (SFRUTTAMENTO DEI MINORI)	2	-	-	-	-	-	2
ESTORSIONE	501	472	375	258	568	-	2180
FALSITA' IN ATTI E PERSONE	66	14	5	3	6	-	93
FALSITA' IN MONETE	21	25	12	8	24	-	90
FALSITA' IN SGILLI	5	2	-	-	2	-	9
FRODE NELL'ESERCIZIO DEL COMMERCIO	-	-	1	-	-	-	1
FURTO	1251	388	164	86	81	-	1962
INCOLUMITA' PUBBLICA: PRODUZ. E SPACCIO STUPEF.	3348	3303	2551	1837	3639	2	14378
INFANTICIDIO	-	-	-	-	-	-	1
INGIURIE E DIFFAMAZIONI	4	-	-	-	-	-	4
INSOLVENZA FRAUDOLENTA	9	7	4	5	8	-	33
INTERRUZIONE DELLA GRAVIDANZA	2	-	-	-	-	-	3
ISTIGAZIONE, SFRUTTAMENTO E FAVORREGGIAMENTO DELLA PROSTITUZIONE	27	19	8	7	4	-	65
LESIONI PERSONALI COLPOSE	1	-	-	-	-	-	1
LESIONI PERSONALI VOLONTARIE	43	19	22	9	5	-	98
MALTRATTAMENTI IN FAMIGLIA	63	49	19	15	6	-	172
OMICIDIO COLPOSO	1	9	4	2	3	-	19
OMICIDIO PRETERINTENZIONALE	5	14	11	14	49	1	95
OMICIDIO VOLONTARIO	373	401	482	423	3049	1321	8049
OMMISSIONE D'ATTI D'UFFICIO, ECC.	8	2	4	2	-	-	16
ORDINE PUBBLICO: ALTRI REATI	4	1	1	1	2	-	9
ORDINE PUBBLICO: ASSOCIAZIONE DI STAMPO MAFIOSO	82	62	42	47	77	1	311
ORDINE PUBBLICO: ASSOCIAZIONE PER DELINQUERE	64	62	58	28	47	-	259
PECULATO, MALVERSAZIONE, ECC.	2	8	7	5	7	-	29

Detenuti CONDANNATI presenti negli istituti penitenziari italiani distinti per tipologia di reato e PENA RESIDUA
Situazione al 14/10/2013

Tipologia reato	1) Da 0 a 1	2) Da 1 a 2	3) Da 2 a 3	3) Da 3 a 4	4) SUP 4 ANNI	Ergastolo	Totale
PERCOSSE	1	-	-	-	-	-	1
PORNOGRAFIA MINORILE	10	15	6	4	14	-	49
PROSTITUZIONE MINORILE	42	31	23	17	47	-	160
RAPINA	1781	1432	941	539	1126	2	5401
RICETTAZIONE	502	422	299	214	460	-	1997
RISSA, ABBONDONO DI INCAPACE, ECC.	9	1	-	2	1	-	13
SEQUESTRO DI PERSONA	26	26	21	28	174	99	373
STRAGE	2	5	6	4	47	117	181
TRUFFA	26	17	8	3	5	-	58
TURISMO FINALIZZATO ALLO SFRUTTAMENTO DEI MINORI (PROSTITUZIONE MINORILE)	-	-	-	1	-	-	1
VIOLAZIONE OBBLIGHI ASSISTENZA FAMILIARE	11	-	-	-	-	-	11
VIolenza privata minaccia	94	42	33	31	63	-	263
VIolenza, resistenza, oltraggio, ecc.	228	56	11	2	2	-	299
VIolenze sessuali	416	481	364	232	509	-	2001
ALTRI DELITTI	268	123	50	60	28	1	530
Totale	5698	7736	5889	3794	10231	1578	30625

3. Incontro del Ministro della Giustizia con il Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Dean Spielmann

In data 5 novembre 2013 il Ministro della Giustizia ha incontrato a Strasburgo il **Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**, Dean Spielmann, facendo il punto sul programma normativo ed amministrativo intrapreso dall'Italia per ottemperare a quanto stabilito dalla sentenza Torreggiani.

In particolare, il Ministro ha sottolineato che « *Nell'adempire – come è doveroso in base all'articolo 46 della Convenzione – a quanto previsto dalla sentenza Torreggiani c. Italia, divenuta definitiva il 28 maggio, intendiamo innanzitutto porre termine alla situazione di violazione in atto quale necessario rimedio preventivo, volto altresì a far cessare l'alto numero di ricorsi che attualmente giungono alla Corte, e parallelamente a prevedere modalità di rimedio compensativo per quanti hanno sofferto la violazione già verificatasi. Ma, intendiamo anche volgere in positivo l'occasione negativa data dalla sentenza, per dare impulso a un processo complessivo di riforma del sistema* ». Il Ministro ha dichiarato che « *La prima linea d'intervento che il Governo ha intrapreso è stata di tipo normativo: il Governo è ricorso a una procedura d'urgenza, attraverso l'approvazione di un decreto-legge – strumento irrituale in questa materia –, per ridurre i flussi d'ingresso in carcere e rendere più fluido l'accesso alle misure alternative previste nel nostro ordinamento* ». Si tratta del decreto legge 1° luglio 2013 n. 78, convertito dalla legge n. 94 del 2013, al quale si è fatto già riferimento.

Il Ministro ha altresì dichiarato che « *Il Governo ha, infatti, ben chiaro che molta parte della popolazione attualmente detenuta appartiene a due consistenti insiemi: quello di coloro i cui reati hanno un riferimento diretto all'uso e al commercio di sostanze stupefacenti e quello dei detenuti stranieri. I detenuti ristretti per produzione e spaccio di sostanze psicotrope o stupefacenti sono 23094, di cui più di*

14000 in esecuzione di sentenza definitiva. Quanto al secondo insieme, gli stranieri detenuti sono 22812 e risultano provenire da 128 Paesi diversi. Se si osservano i dati numerici di incremento della popolazione detenuta negli ultimi quindici anni e parallelamente si ha riguardo alla crescita degli stranieri detenuti, è possibile giungere alla conclusione che la crescita assoluta della popolazione detenuta corrisponde in massima parte all'incremento della presenza di soggetti stranieri nelle carceri, che ormai ha raggiunto il livello del 35 per cento della complessiva popolazione detenuta. Molti di questi sono inoltre soggetti a provvedimento di espulsione al termine dell'esecuzione della pena.

Sulla base di questa fotografia dell'attuale situazione il Governo intende adottare un nuovo provvedimento normativo destinato a questi due specifici sottoinsiemi della popolazione detenuta. Per quanto riguarda i tossicodipendenti, si intende enucleare una ipotesi autonoma di reato di minore gravità, che già la legge attuale definisce « di lieve entità » e di costituirne una fattispecie specifica con una minore sanzione. Per quanto riguarda gli stranieri, in linea con le direttive dell'Unione Europea, si intende prevedere percorsi che facilitino il rimpatrio attraverso una misura alternativa specifica che sostituisca gli ultimi tre anni di pena con l'allontanamento dal territorio nazionale; tale percorso sarà accompagnato da una presa in carico del soggetto favorendo e supportando il suo reinserimento nel proprio Paese ».

È stato poi rilevato che « *la seconda linea* lungo cui il Governo italiano ha avviato il proprio intervento riguarda il mutamento del regime di detenzione. Si tratta di un insieme di provvedimenti di tipo amministrativo messi a punto da un'apposita Commissione e rivolti prioritariamente ai detenuti classificati come richiedenti misure di media o bassa sicurezza. Complessivamente riguardano la quasi totalità della popolazione detenuta, coinvolgendo 52373 detenuti.

Le linee guida di tali interventi sono le Regole penitenziarie europee, nella loro formulazione di cui alla Raccomandazione

n. 2 del 2006. Il modello paradigmatico che si vuole introdurre è quello di una detenzione « aperta » nel perimetro intramurario, in cui le camere di pernottamento siano luoghi per il riposo e non per lo svolgersi della giornata quasi nella sua interezza. L'indicazione, già in fase di attuazione, riguarda la permanenza fuori dalle camere di pernottamento e dalle sezioni ove queste sono dislocate per almeno 8 ore al giorno: già il 29 per cento dei detenuti usufruisce di tale previsione che sarà estesa, secondo il crono programma adottato, fino a raggiungere il 79 per cento dei detenuti nell'aprile 2014. Il tempo trascorso fuori delle sezioni dovrà essere un tempo di attività lavorative, ricreative e socializzanti da pianificare in ciascun Istituto; per l'attivazione di tali attività un piano dettagliato sarà compiutamente definito entro la fine di questo mese. L'ipotesi si accompagna ad altri interventi, che sono stati dettagliatamente definiti e che erano stati già annunciati nella Risposta al Rapporto redatto dal Comitato per la prevenzione della tortura, a seguito della sua visita periodica nel maggio 2012. Il primo intervento riguarda l'estensione dell'attività lavorativa: a tal fine gioveranno le già citate facilitazioni che le nuove norme prevedono per l'accesso al lavoro, da collegarsi a programmi avviati con singole Regioni per i lavori di pubblica utilità. Il Ministero della giustizia sta attualmente elaborando, nell'ambito della riorganizzazione del sistema detentivo, un progetto diretto ad accentrare la gestione dei fondi per ricollocare organicamente le risorse in relazione a un piano nazionale che preveda spazi all'interno degli Istituti penitenziari idonei ad accogliere attività lavorative ». Si è altresì specificato che « Un secondo intervento sulla quotidianità detentiva riguarda i contatti con il mondo esterno e con i propri affetti: oltre ad ampliare le ore per i colloqui, includendo i pomeriggi e i weekend, così facilitando i rapporti dei detenuti con i propri figli in età scolare, si è avviato un vasto piano di ristrutturazione degli ambienti prevedendo spazi per i bambini, spazi per condividere momenti di socialità all'aperto, spazi per l'accoglienza e

l'informazione ai congiunti in visita. I contatti con le famiglie sono anche maggiormente facilitati dall'introduzione della scheda telefonica per i detenuti e dall'avvio del sistema di comunicazione via skype negli Istituti dove le attrezzature informatiche lo permettono. »

Si è rilevato che « la **terza linea** lungo cui si sviluppa l'attuale azione del Governo riguarda il potenziamento delle strutture. Come già detto, parte delle risorse disponibili sono state preventivate per l'adeguamento delle strutture esistenti al fine di introdurre un regime detentivo più aperto. L'Italia ha comunque previsto negli ultimi anni un consistente impiego di risorse finanziarie da destinare all'edilizia carceraria e ha introdotto in via straordinaria la figura del Commissario del Governo con l'obiettivo della realizzazione di nuovi Istituti e del miglioramento di quelli esistenti. I compiti del Commissario sono normativamente definiti e orientati agli obiettivi che si intende raggiungere ».

Il Ministro ha precisato che si tratta di « Interventi che tengono presente anche la peculiare criticità che il sistema detentivo del mio Paese deve affrontare nel gestire in piena sicurezza detenuti appartenenti a reti organizzative criminali, che purtroppo sono presenti in alcune aree del nostro territorio e che hanno estensioni nelle reti di intermediazione e investimenti internazionali. Tale specificità di circa 9000 detenuti necessita di particolari misure e particolare allocazione negli istituti, al fine di non consentire alcuna forma di comunicazione, e a volte di esercizio di comando, con le organizzazioni di appartenenza o con altre organizzazioni criminali. È una specificità che ha anche rilevanza sul numero complessivo di detenuti in custodia cautelare, data la complessità intrinseca delle indagini e degli accertamenti in tali casi: ben 5000 detenuti del complessivo numero di coloro che sono in custodia cautelare sono indagati per fatti attinenti alla criminalità organizzata. Soprattutto è una specificità che ha rilevanza nella predisposizione di spazi dedicati, nell'organizzazione interna degli Istituti, nell'impiego del personale ».

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari. (Atto n. 36).

PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE

La II Commissione,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari (atto n. 36);

osservato che:

la legge 14 settembre 2011, n. 148, di conversione del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 ha costituito l'atto iniziale dell'intervento normativo volto a rivedere e modificare le circoscrizioni degli uffici giudiziari, operando una significativa revisione della geografia giudiziaria;

in adempimento a quanto previsto nella legge delega il Governo ha provveduto, con i decreti legislativi nn. 155 e 156 del 7 settembre 2012, a definire il contenuto della riforma, prevedendo la soppressione di 667 uffici del giudice di pace, di 220 sezioni distaccate di Tribunale e di 31 Tribunali, la creazione del nuovo Tribunale di Napoli Nord, la modifica territoriale dei circondari di alcuni Tribunali e delle corrispondenti Procure della Repubblica e, conseguentemente, determinando analoga modifica per gli Uffici di sorveglianza, per i distretti di Corte di Appello, per le Corti di Assise di primo e secondo grado interessate dalla riforma;

l'articolato del provvedimento in esame è suddiviso in due capi, contenenti

il primo le norme di modifica del decreto legislativo n. 155 del 2012, relativo alla nuova organizzazione dei Tribunali ordinari e degli Uffici del pubblico ministero, ed il secondo le disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo n. 156 del 2012, relativo agli Uffici del giudice di pace;

rilevato che:

1) gli artt. 1, 2 e 3 dello schema di decreto legislativo introducono alcune correzioni formali per adeguare alle ulteriori innovazioni sopravvenute nel percorso di attuazione della riforma, le tabelle di legge descrittive dell'attuale consistenza e collocazione degli uffici giudiziari, coordinando in merito le diverse fonti normative;

a) l'articolo 1, in particolare, dispone la sostituzione della tabella A allegata al D.Lgs.vo n. 155/12 che individua gli uffici di Tribunale e le Procure della Repubblica soppressi; tale sostituzione è stata resa necessaria dalla sentenza n. 237 del 2013 della Corte Costituzionale che ha dichiarato la illegittimità costituzionale della soppressione del Tribunale e della procura della Repubblica di Urbino; la nuova tabella, quindi non contempla più gli uffici di Urbino tra quelli oggetto di abolizione;

2) l'articolo 4 contiene disposizioni relative alla costituzione delle sezioni di Corte d'assise e di Corte d'assise d'appello; la norma introdotta prevede – per la costituzione delle predette Corti – che

fino a sei mesi dopo l'entrata in vigore del decreto correttivo in esame – siano da considerarsi idonee le liste dei giudici popolari già formate ai sensi dell'articolo 23 della legge 287/1951; come riferisce la relazione allo schema di decreto, la necessità dell'intervento deriva dal fatto che i giudici popolari «vengono estratti a sorte da liste composte da uomini e donne inseriti in elenchi ed albi formati da ciascun comune, cosicché la diversa allocazione dei comuni per effetto della revisione delle circoscrizioni giudiziarie incide sulla formazione dei predetti elenchi ed albi; è dunque opportuno che, per un periodo limitato di sei mesi, si preveda espressamente la possibilità di attingere dalle liste come già formate ai fini della composizione delle Corti d'assise ed in vista della formazione delle nuove liste coerenti al nuovo assetto territoriale degli uffici giudiziari»;

3) l'articolo 5 dello schema di decreto legislativo interviene sulla materia della mobilità del personale di magistratura, operando nel senso di ampliare gli strumenti a disposizione del Consiglio Superiore per perseguire l'obiettivo della più rapida ed efficace copertura degli organici degli uffici giudiziari di Napoli Nord, allo scopo di assicurarne l'effettiva tempestiva funzionalità; la norma stabilisce, infatti, che nei concorsi per il conferimento dei posti di magistrato in quel Tribunale non valga il requisito di legittimazione della permanenza triennale nel posto di provenienza stabilito per la generalità dei trasferimenti dall'articolo 194 O.g.; la disposizione appare giustificata dalla necessità di attribuire rapidamente forma ed operatività agli uffici giudiziari di Napoli Nord, atteso che l'eliminazione del vincolo di pregressa legittimazione realizza un significativo ampliamento della platea dei potenziali interessati e appare quindi strumento adeguato al perseguimento dell'obiettivo proposto;

a) il legislatore affida al Consiglio Superiore il compito di stabilire «i criteri di selezione per la copertura dell'organico degli uffici giudiziari di cui al

periodo precedente» (cioè dell'organico del personale di magistratura del Tribunale di Napoli Nord e della Procura della Repubblica presso il medesimo Tribunale); l'opera di definizione dei criteri appare invero di significativa necessità, considerata la genericità della deroga all'articolo 194 O.G. prevista al primo comma della norma;

b) appare opportuno che alla deroga all'articolo 194 O.g. sia attribuito un rigoroso e limitato perimetro applicativo non previsto dalla legge, che si limita a stabilire la finalità della prima integrale copertura dell'organico; anche per evitare possibili ingiustificate discriminazioni tra gli uffici, è necessario cioè che la misura straordinaria prevista per gli uffici di Napoli Nord sia utilizzata solo per gli esperimenti concorsuali strettamente indispensabili per condurre la scoperta ad un livello comparabile con quello degli altri uffici giudiziari; si potrebbe in proposito circoscrivere la deroga sino al raggiungimento di una data percentuale di copertura dell'organico;

c) inoltre, gli esiti, non soddisfacenti, dei bandi straordinari disposti dalla Terza Commissione del CSM (è stata coperta solo una parte dei posti, in special modo in Procura) e l'opportunità di evitare ulteriori pubblicazioni straordinarie che potrebbero incidere sugli organici di uffici già in sofferenza inducono a rappresentare la possibilità che, sino al riempimento almeno nella misura del 75 per cento degli organici degli uffici giudiziari di Napoli Nord, sia prevista, per i magistrati provenienti dagli uffici di Napoli e Santa Maria Capua Vetere, anche la deroga al divieto interregionale di mutamento funzioni di cui all'articolo 13 comma 3 D.Lgs 160/06, fermo peraltro il rispetto dei limiti di cui al successivo comma 4, ossia la necessità del passaggio del pubblico ministero alle funzioni civili o del lavoro ovvero del giudice civile o del lavoro a funzioni di pubblico ministero;

4) l'articolo 6 affronta le questioni relative alla situazione dei giudici onorari

di Tribunale e dei viceprocuratori onorari operanti nei Tribunali ordinari e nelle Procure della Repubblica a seguito degli accorpamenti disposti dal decreto legislativo n. 155 del 2012; in particolare la norma stabilisce che « Al fine di garantire la piena funzionalità degli uffici giudiziari per effetto della nuova organizzazione di cui al decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, entro due mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, il Consiglio Superiore della Magistratura definisce le modalità di trasferimento dei giudici onorari di Tribunale e dei vice procuratori onorari che ne facciano richiesta. Entro i successivi sei mesi è definita la procedura di trasferimento di cui al periodo precedente »;

5) nel settore della magistratura onoraria, per effetto della redistribuzione concretizzatasi a decorrere dal 13 settembre 2013 in applicazione dell'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo n. 155 del 2012, sono numerose le correlate situazioni di incompatibilità in seno agli uffici interessati, venendo verosimilmente meno, per i magistrati « accorpati », la possibilità di svolgere contemporaneamente la professione forense in materia civile e penale dinanzi agli uffici giudiziari compresi nel nuovo circondario del Tribunale presso il quale saranno chiamati a svolgere le funzioni onorarie; in tale situazione, quindi, tenuto conto che, allo stato, nell'ordinamento normativo vigente, è difficilmente ipotizzabile l'introduzione di un sistema di ordinaria e fisiologica mobilità dei magistrati onorari, appare utile e condivisibile il sistema puntuale ed eccezionale di tramutamento previsto dal citato articolo 6, dedicato esclusivamente a risolvere i casi in cui si sia verificato l'insorgere di incompatibilità in ragione degli accorpamenti degli uffici;

6) l'articolo 8 prevede delle norme processuali transitorie, introduce due nuovi commi all'articolo 9 del decreto legislativo n. 155, nei quali si prevede che:

« 2-bis. La soppressione delle sezioni distaccate di Tribunale non determina

effetti sulla competenza per i procedimenti civili e penali pendenti alla data di efficacia di cui all'articolo 11, comma 2, i quali si considerano pendenti e di competenza del Tribunale che costituisce sede principale. I procedimenti penali si considerano pendenti dal momento in cui la notizia di reato è acquisita o è pervenuta agli uffici del pubblico ministero.

2-ter. L'istituzione del Tribunale di Napoli nord non determina effetti sulla competenza dei Tribunali di Napoli e di Santa Maria Capua Vetere per i procedimenti penali pendenti a norma del comma 2-bis alla data di cui all'articolo 11, comma 2, oltre che per i procedimenti relativi a misure di prevenzione per i quali, alla stessa data, è stata formulata la proposta al Tribunale. »;

a) la prima delle predette norme (nuovo comma 2-bis dell'articolo 9) è utile a risolvere in via definitiva il dubbio interpretativo suscettibile di prodursi in ordine al destino processuale dei procedimenti civili e penali pendenti presso le sedi distaccate di Tribunale soppresse quando, come non di rado risulta essere accaduto con la revisione complessiva della geografia, i territori di loro competenza siano trasmigrati ad un circondario di Tribunale diverso da quello presso cui operavano; la precisazione legislativa appare quindi utile, escludendo ogni ulteriore possibile perplessità nella materia; appare, peraltro, opportuno che un criterio di individuazione dell'ufficio competente sia espressamente previsto per i casi di nuova e diversa distribuzione della competenza territoriale diversi da quelli per i quali sia intervenuta la soppressione della sede distaccata competente: ogni volta che una porzione di territorio sia transitata, per effetto della revisione, da uno ad un altro circondario di Tribunale, la modifica, sotto il profilo della competenza territoriale del giudice, potrà, ad esempio, valere soltanto per gli affari iscritti successivamente, rimanendo stabile, per i procedimenti già pendenti, la competenza del giudice presso cui sono stati incardinati sulla base delle regole precedenti;

b) anche la disposizione relativa agli uffici di Napoli Nord (nuovo comma 2-ter dell'articolo 9) appare utile ed opportuna, in quanto volta ad evitare che gli uffici di nuova istituzione siano immediatamente gravati da un carico di lavoro elevato e difficilmente gestibile nelle attuali condizioni; si potrebbe peraltro valutare l'opportunità di inserire analoga previsione anche in relazione ai procedimenti di sorveglianza, per i quali è parimenti opportuno evitare un simultaneo arrivo di grandi numeri di affari in fase di avvio dell'ufficio; la competenza dell'Ufficio di Sorveglianza di Napoli è stata ampliata a seguito della istituzione del Tribunale di Napoli Nord che ha determinato una riduzione della competenza territoriale del Tribunale di S. Maria Capua Vetere e conseguentemente della competenza territoriale dell'Ufficio di Sorveglianza di Santa Maria Capua Vetere; appare quindi opportuno limitare la nuova competenza territoriale dell'Ufficio di Sorveglianza di Napoli ai procedimenti che saranno registrati dopo l'entrata in vigore del primo decreto legislativo e correttivo in corso di approvazione; appare opportuno, in particolare, di introdurre un ulteriore comma all'articolo 8 del seguente tenore: « L'istituzione del Tribunale di Napoli Nord non determina effetti sulla competenza dell'Ufficio di Sorveglianza di S. Maria Capua Vetere per i procedimenti relativi alle istanze depositate presso il predetto Ufficio fino alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo »;

7) gli articoli 10 e 11 recano modifiche al decreto legislativo 7 settembre 2012 n. 156, concernente la revisione delle circoscrizioni giudiziarie degli Uffici del giudice di pace; le correzioni riguardano essenzialmente il mantenimento dell'Ufficio del giudice di pace di Aversa, che viene ridenominato Ufficio del giudice di pace di Napoli Nord, con conseguente modifica delle tabelle;

a) risulterebbe, peraltro, opportuna una ulteriore e sostanziale modifica del predetto decreto legislativo e, segnata-

mente, del comma 5 dell'articolo 3 del d.lgs. n. 156/2012; tale disposizione prevede attualmente, al comma 3, che « Entro dodici mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 2, il Ministro della giustizia, valutata la rispondenza delle richieste e degli impegni pervenuti ai criteri di cui al medesimo comma, apporta con proprio decreto le conseguenti modifiche alle tabelle di cui agli articoli 1 e 2 »; dunque, la legge prevede che il provvedimento di rinnovata istituzione degli uffici del giudice di pace già soppressi debba essere adottato in forma di decreto ministeriale; il comma 5 dispone, invece, che: « Qualora l'ente locale richiedente non rispetti gli impegni relativi al personale amministrativo ed alle spese di cui al comma 2 per un periodo superiore ad un anno, il relativo ufficio del giudice di pace verrà conseguentemente soppresso con le modalità previste dall'articolo 2, comma 2, della legge 21 novembre 1991, n. 374 »; tali modalità consistono nella formalizzazione dell'atto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della Giustizia, sentiti il consiglio giudiziario e i comuni interessati;

b) la differente previsione formale di cui al comma 3 ed al comma 5 non appare ragionevolmente giustificabile ed anzi risulta contrastante con un canone di simmetria e specularità delle esternazioni provvedimentali a contenuto opposto, secondo il criterio generale del *contrarius actus*; inoltre, non può sfuggire che anche la determinazione delle piante organiche dei giudici togati sul piano nazionale avviene con decreto del Ministro della Giustizia: pertanto, sarebbe quindi opportuno modificare il predetto comma 5, nel senso di prevedere che dopo le parole « qualora l'ente locale richiedente non rispetti gli impegni relativi al personale amministrativo ed alle spese di cui al comma 2 per un periodo superiore ad un anno », siano inserite le seguenti: « il Ministro della giustizia, valutata l'inosservanza, disporrà conseguentemente, con proprio decreto, la soppressione dell'ufficio del giudice di pace interessato »;

ritenuto, inoltre, che:

8) la modifica della geografia giudiziaria nel suo complesso comporta rilevanti squilibri nella distribuzione degli affari tra gli uffici ed i tribunali di sorveglianza: la nuova conformazione dei circondari determina, quale effetto indiretto, la inclusione nella competenza di un ufficio di istituti penitenziari e bacini di utenza in precedenza affidati alla sorveglianza di altri uffici, senza che alla rideterminazione dei carichi di lavoro corrisponda un adeguamento del personale amministrativo e di magistratura; anche sotto tale profilo si auspica, quindi, un sollecito intervento integrativo del legislatore;

a) in particolare, con riferimento alle situazioni nelle quali è stata modificata la circoscrizione di uno o più tribunali ordinari del distretto, nel breve periodo, la variazione dei carichi di lavoro per effetto dell'assegnazione di porzioni di territorio dalla competenza di un Ufficio di Sorveglianza ad un altro, all'interno del medesimo distretto, potrebbe essere affrontata solo via strettamente emergenziale, mediante lo strumento dell'assegnazione interna di cui all'articolo 70 bis o.p. al fine di consentire al presidente del tribunale di sorveglianza di applicare un magistrato di sorveglianza tra quelli appartenenti al distretto tramite l'utilizzo delle urgenti necessità di servizio; sarebbe, tuttavia, opportuno valutare la necessità di un adeguamento, a regime, dell'organico (sia del personale di magistratura che di quello amministrativo) degli Uffici di Sorveglianza che hanno subito le modifiche territoriali più rilevanti;

b) con riguardo alle situazioni nelle quali è stata prevista una modifica del territorio distrettuale, con conseguente incremento dei carichi degli Uffici e Tribunali di Sorveglianza del distretto accorpante, appare auspicabile l'adozione, a regime, di soluzioni permanenti che tengano conto dell'impatto della mutata geografia giudiziaria sulle situazioni dei sin-

goli Uffici e Tribunali di Sorveglianza interessati, tenendo oltretutto conto della necessità di assicurare nell'immediato a tali uffici, cruciali nella gestione dell'emergenza carceri, il miglior funzionamento possibile;

9) appare opportuno prevedere un'integrazione alla previsione dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 155 del 2012, nella parte in cui fissa il termine di centottanta giorni dall'entrata in vigore del decreto per i magistrati titolari delle funzioni direttive e semidirettive degli uffici soppressi al fine di richiedere, in deroga all'articolo 194 RD n. 12 del 1941, «l'assegnazione a posti vacanti pubblicati»; la complessità della revisione delle piante organiche, tuttavia, non ha permesso la loro rideterminazione entro il termine originariamente previsto di novanta giorni dalla entrata in vigore del decreto, con la istituzione di nuovi posti semi direttivi; ai citati magistrati non è stato, quindi, permesso di concorrere per tali posti di nuova istituzione per i quali non è stato possibile provvedere alla pubblicazione prima della decorrenza del citato termine di centottanta giorni;

a) appare quindi necessaria una riapertura del termine stabilito dal primo comma dell'articolo 6 in conseguenza dello slittamento del termine del 31 dicembre 2012 inizialmente previsto dal quarto comma dell'articolo 5 per la determinazione delle piante organiche degli uffici giudiziari, limitatamente ai posti semidirettivi che siano stati istituiti in conseguenza della revisione delle piante organiche; ciò al fine di prevenire profili di irrazionalità, derivanti da ritardi imputabili all'amministrazione in sede di applicazione delle previsioni del decreto legislativo n. 155/2012, e per scongiurare disparità di trattamento nell'esclusione dei perdenti posto dalla possibilità di concorrere proprio in relazione ai posti istituiti in conseguenza della soppressione del posto in precedenza occupato;

b) appare, inoltre, necessario chiarire, con apposita norma interpreta-

tiva, che la domanda di riassegnazione alle funzioni svolte prima del conferimento dell'incarico nell'ufficio in cui si prestava precedentemente servizio *ex* articolo 6, comma 2, lettera *c*), del decreto legislativo n. 155 del 2012, non è equiparabile alla « nuova destinazione » di cui al comma 4 dell'articolo 6 del decreto legislativo medesimo,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

a condizione che il provvedimento sia modificato secondo le indicazioni riportate in premessa.