



La questione carceraria

Dossier n° 109 - Schede di lettura
26 marzo 2014

Il sovraffollamento carcerario

Alla data del **28 febbraio 2014** erano presenti nelle carceri italiane **60.828 detenuti**, a fronte di una capienza regolamentare di 47.857. Ci sono dunque **12.971 detenuti in eccedenza** rispetto ai posti previsti (+ 27%).

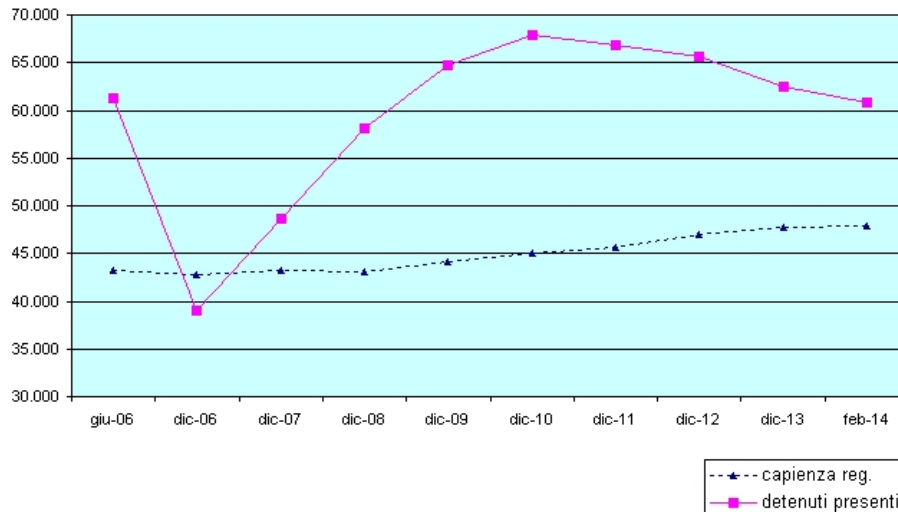
Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione: aggiornamento 28 febbraio 2014			
REGIONE DI DETENZIONE	NUMERO ISTITUTI	CAPIENZA REGOLAMENTARE	DETENUTI PRESENTI
Abruzzo	8	1.573	1.935
Basilicata	3	436	470
Calabria	13	2.481	2.721
Campania	17	6.017	7.792
Emilia Romagna	12	2.397	3.528
Friuli Venezia Giulia	5	548	744
Lazio	14	4.797	6.756
Liguria	7	1.108	1.647
Lombardia	19	5.856	8.620
Marche	7	834	992
Molise	3	399	426
Piemonte	13	3.826	4.234
Puglia	11	2.431	3.775
Sardegna	12	2.578	1.933
Sicilia	26	5.455	6.633
Toscana	18	3.299	3.774
Trentino Alto Adige	2	280	362
Umbria	4	1.342	1.470
Valle d'Aosta	1	181	179
Veneto	10	2.019	2.837
Totale nazionale	205	47.857	60.828

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica.

Peraltro, il problema dell'eccessivo numero di detenuti rispetto alla dimensione delle carceri nazionali si trascina nel nostro Paese ormai da molti anni e questa emergenza torna ciclicamente a impegnare l'attività parlamentare. Basti pensare che nel giugno **2006**, alla vigilia della legge che avrebbe poi concesso l'**indulto**, erano presenti in carcere 61.264 detenuti (seppure con una capienza regolamentare di 43.219), con una percentuale di sovraffollamento del 42%.

All'indomani dell'indulto del 2006 la popolazione carceraria era scesa a 39.005 detenuti (31 dicembre 2006). Negli anni seguenti, tuttavia, si è registrato un **rapido ritorno alla situazione pre-indulto**: le presenze al 31/12/2007 erano già 48.693; a fine 2008 58.127, a fine 2009 64.791, a fine 2010 67.961. Se si pensa che a tale data la capienza regolamentare dichiarata era di 45.022 posti si ha la misura della gravità della situazione di sovraffollamento nelle nostre carceri.

Solo nell'ultimo triennio, mentre la capienza degli istituti è migliorata (47.857 posti al 28 febbraio 2014) a seguito, soprattutto, di interventi di ristrutturazione di padiglioni esistenti, si registra - anche grazie a numerosi interventi legislativi - una netta tendenza alla diminuzione delle presenze, fino ad arrivare ai 60.828 detenuti di oggi.



Nel confronto con gli altri Paesi aderenti al Consiglio d'Europa, l'indice di sovraffollamento italiano, seppur calcolato in base a dati 2011, risultava inferiore soltanto a quello di Serbia e Grecia.

Fonte: Consiglio d'Europa, Annual penal statistics. Space I – Survey 2011

NAZIONE	POPOLAZIONE	CAPICENZA PENITENZIARI	DETENUTI
Polonia	38.529.866	86.123	81.382
Ucraina	45.598.179	157.625	158.532
Spagna	46.152.926	75.647	71.995
Italia	60.626.442	45.647	67.104
Francia	64.994.907	56.562	72.326
Turchia	73.722.988	115.935	126.725
Germania	81.751.602	77.669	70.931

Le [statistiche annuali penali del Consiglio d'Europa](#), pubblicate nel maggio 2013, analizzano i dati del 2011. Il rapporto evidenzia come il problema del sovraffollamento delle carceri sia una piaga che colpisce quasi tutti gli Stati parti alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, con situazioni drammatiche in alcuni Paesi come l'Italia. La percentuale dei detenuti rispetto alla popolazione non evidenzia un "caso"

italiano, in quanto il nostro paese con la media di 110 detenuti ogni 100.000 abitanti dimostra un **indice di delinquenza** inferiore a Francia, Portogallo, Regno Unito e Spagna. Il dato rilevante è però quello del sovraffollamento: nessun Paese supera di oltre 20.000 unità il numero massimo di capienza detenuti. Neanche la Turchia, che nel 2011 contava 126.000 detenuti e l'Ucraina con 158.000. L'indice dei detenuti presenti ogni 100 posti disponibili è infatti per l'Italia pari a 147, inferiore solo a Grecia (151,7) e Serbia (156,6). Il rapporto tra popolazione residente e capacità degli istituti penitenziari segnala in Italia un **deficit di strutture carcerarie**, rispetto ai paesi a noi più vicini per popolazione.

Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo

Il sovraffollamento delle carceri italiane è stato in più occasioni condannato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, le cui pronunce più rilevanti sul punto sono *Sulejmanovic contro Italia* (16 luglio 2009) e *Torreggiani e altri contro l'Italia* (8 gennaio 2013).

Causa Sulejmanovic contro Italia - in materia di condizioni di detenzione

Il caso riguardava un cittadino della Bosnia-Erzegovina detenuto nel carcere romano di Rebibbia per scontare una pena di un anno e nove mesi di reclusione per una serie di condanne inflitte per furto aggravato, tentato furto, ricettazione e falsità in atti.

Riferiva il ricorrente che nel corso della sua permanenza nel carcere romano aveva soggiornato in diverse celle, ciascuna di circa 16,20 metri quadrati, che aveva condiviso con altri detenuti. In particolare, il ricorrente si doleva del fatto che dal 30 novembre 2002 al 15 aprile 2003 aveva dovuto dividere la cella con altre cinque persone, ognuna delle quali poteva disporre di una superficie di circa 2,70 metri quadrati, mentre dal 15 aprile al 20 ottobre 2003 aveva condiviso la cella con altri quattro detenuti, disponendo così ciascun detenuto, in media, di una superficie di 3,40 metri quadrati.

Il ricorrente si rivolgeva pertanto alla Corte di Strasburgo lamentando che **le condizioni della sua detenzione avevano violato l'art. 3 CEDU (proibizione della tortura)**. In particolare, il Sulejmanovic invocava i parametri indicati dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti (CPT) – ai quali anche la Corte aveva fatto riferimento in alcune sue pronunce – che indicano in **7 metri quadrati la superficie minima auspicabile** di cui ciascun detenuto deve poter disporre all'interno della propria cella.

Con la [decisione del 16 luglio 2009](#) (ricorso 22635/03) la Corte ha affermato che sebbene non sia possibile

quantificare, in modo preciso e definitivo, lo spazio personale che deve essere concesso a ciascun detenuto ai sensi della Convenzione, in quanto esso dipende da diversi fattori, come la durata della privazione della libertà personale, la possibilità di accesso alla passeggiata all'aria aperta nonché le condizioni mentali e fisiche del detenuto, la **mancaza evidente di spazio personale** costituisce violazione dell'art. 3 CEDU, relativo al divieto di **trattamenti inumani e degradanti**. Ai fini di tali valutazioni, la Corte ha utilizzato come parametro di riferimento quello indicato dal CPT, che ha individuato in 7 metri quadrati per detenuto "la superficie minima auspicabile per una cella detentiva". In via equitativa, la Corte ha riconosciuto all'istante la somma di 1.000,00 € a titolo di risarcimento per i danni morali patiti.

Dopo questa pronuncia è intervenuta la sentenza Torreggiani contro Italia dell'8 gennaio 2013 con la quale la Corte europea ha certificato il malfunzionamento cronico del sistema penitenziario accertando, secondo la procedura della sentenza pilota, nei casi esaminati, la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea che, sotto la rubrica "proibizione della tortura", pone il divieto di pene e di trattamenti disumani o degradanti a causa della situazione di sovraffollamento carcerario in cui i ricorrenti si sono trovati.

Si ricorda che l'istituto della **sentenza pilota** è una procedura, inizialmente di origine giurisprudenziale, che permette alla Corte, attraverso la trattazione del singolo ricorso, di identificare un problema strutturale, rilevabile in casi simili, e individuare pertanto una violazione ricorrente dello Stato contraente. Infatti, qualora la Corte riceva molteplici ricorsi derivanti da una situazione simile in fatto e imputabile alla medesima violazione in diritto, vi è la possibilità per la Corte stessa di selezionare uno o più ricorsi per una trattazione prioritaria in applicazione dell'articolo 61 del proprio regolamento di procedura. La disposizione, introdotta nel 2011, stabilisce come condizione che "i fatti all'origine d'un ricorso presentato davanti ad essa rivelano l'esistenza, nello Stato contraente interessato, d'un problema strutturale o sistemico o di un' altra simile disfunzione che ha dato luogo alla presentazione di altri analoghi ricorsi".

La trattazione di una questione attraverso la procedura pilota permette il **congelamento degli altri casi simili** in attesa della pronuncia della Corte al fine di consentire una trattazione più rapida e **offre allo Stato contraente la possibilità di sanare la propria posizione prima di ulteriori condanne**.

[Causa Torreggiani e altri sei ricorrenti contro Italia - in materia di condizioni di detenzione](#)

I ricorrenti, detenuti negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e Piacenza, avevano adito la Corte EDU lamentando che le loro rispettive condizioni detentive costituissero trattamenti inumani e degradanti ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. Essi avevano denunciato la mancanza di spazio vitale nelle rispettive celle (nelle quali avrebbero avuto a disposizione uno spazio personale di 3 metri quadri), l'esistenza di gravi problemi di distribuzione di acqua calda e una insufficiente aereazione e illuminazione delle celle.

La Corte, con la [decisione dell'8 gennaio 2013](#), ha dichiarato sussistente la violazione dell'articolo 3 CEDU, avendo accertato che le condizioni detentive descritte avevano sottoposto gli interessati a un livello di **sofferenza d'intensità superiore a quello inevitabile insito nella detenzione**. La Corte rileva 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».

Per questo la Corte ha deciso di applicare al caso di specie la procedura della sentenza pilota, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, ed ha ordinato alle autorità nazionali di approntare, nel termine di un anno dalla data in cui la sentenza in titolo sarà divenuta definitiva, le misure necessarie che abbiano effetti preventivi e compensativi e che garantiscano realmente una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia.

Il termine annuale decorre dalla data in cui la sentenza è divenuta definitiva, ossia dal giorno 28 maggio 2013, in cui è stata respinta l'istanza di rinvio alla Grande Chambre della Corte, presentata dall'Italia al fine di ottenere un riesame della sentenza. Pertanto, **il termine concesso dalla Corte allo Stato italiano verrà a scadere il 28 maggio del 2014**. Nelle more dell'adozione delle misure sul piano nazionale, la Corte ha disposto il rinvio dell'esame di altri ricorsi, presentati ma non comunicati, aventi come unico oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia.

Il messaggio del Presidente della Repubblica e la relazione della Commissione Giustizia della Camera

Il 7 ottobre 2013 il Presidente della Repubblica ha trasmesso alle Camere un **messaggio sulla questione carceraria** ([Doc. I, n. 1](#)).

La Conferenza dei Presidenti di Gruppo ha quindi chiesto alla Commissione Giustizia di procedere ad un approfondimento delle tematiche oggetto del documento, al fine di predisporre per l'Assemblea una relazione, da utilizzare come base per l'apertura di una discussione in Aula.

La Commissione Giustizia ha svolto un'attività istruttoria (dal 15 ottobre al 28 novembre 2013) nell'ambito della quale ha sentito in audizione il Ministro della giustizia (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.

La **Relazione approvata dalla Commissione Giustizia** il 28 novembre ([Doc. XVI, n. 1](#)) è stata discussa il 4 marzo 2014 dall'Assemblea, che ne ha condiviso i contenuti, approvando una risoluzione.

Le misure adottate per ridurre la tensione carceraria

Aumentare la capienza: il Piano carceri

Per ovviare alla ridotta capienza degli istituti penitenziari italiani rispetto alle esigenze detentive, dal 2010 è stato attivato il c.d. Piano carceri, che si prefigge interventi straordinari di edilizia penitenziaria.

In particolare, il Governo aveva attribuito, temporaneamente (fino al 31 dicembre 2010), al Capo del D.A.P. (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria) **poteri commissariali straordinari** per il rapido compimento degli investimenti necessari alla realizzazione di nuove infrastrutture penitenziarie ed all'aumento della capienza di quelle esistenti. Spettava al commissario il compito di redigere il programma degli interventi necessari, specificandone i tempi e le modalità di realizzazione ed indicando le risorse economiche occorrenti. Al commissario venivano riconosciuti, in caso di inutile decorso dei termini previsti dalla normativa vigente, speciali poteri sostitutivi.

Il c.d. Piano carceri, effettivamente varato dal Governo il 13 gennaio 2010, era articolato in quattro filoni di intervento (cd. quattro pilastri). Alla base del Piano c'è la dichiarazione dello **stato di emergenza carceraria**, deliberata con D.P.C.M. 13 gennaio 2010. I primi due pilastri erano costituiti da interventi di edilizia carceraria; sul piano normativo (terzo pilastro) si dovevano introdurre novità al sistema sanzionatorio con misure che prevedessero, da un lato, la possibilità della detenzione domiciliare per pene detentive fino ad un anno nonché la messa alla prova delle persone imputabili per reati fino a tre anni, con conseguente sospensione del processo. Il quarto pilastro del Piano prevedeva l'assunzione di 2.000 nuovi agenti di Polizia Penitenziaria (le scoperture risultavano, tuttavia, circa 5.000).

Al Commissario straordinario, nell'attuazione degli interventi del primo pilastro (edilizia penitenziaria), erano riconosciuti **poteri derogatori delle ordinarie competenze**, una velocizzazione delle procedure e la semplificazione delle gare d'appalto per la **costruzione di 47 nuovi padiglioni carcerari**. A partire dal 2011, il Piano prevedeva la realizzazione di altre strutture di edilizia penitenziaria straordinaria, ovvero **18 nuove carceri, di cui 10 "flessibili"** (di prima accoglienza e a custodia attenuata, destinate a detenuti con pene lievi) cui se ne dovevano aggiungere altre 8 (anch'esse "flessibili") in aree strategiche. Secondo il Piano, gli interventi avrebbero dovuto portare complessivamente alla **creazione di 21.709 nuovi posti** negli istituti penitenziari e al raggiungimento di una **capienza totale di 80.000 detenuti**. Per realizzare questo progetto si disponeva di 500 milioni di euro stanziati dalla Finanziaria 2010 e di altri 100 milioni di euro provenienti dal bilancio della Giustizia.

Nel 2011 la gestione commissariale per gli interventi straordinari di edilizia carceraria è stata prorogata di un ulteriore anno (cioè fino al 31 dicembre 2012), ed è stata sottratta al capo del DAP, per attribuire la funzione ad un nuovo commissario, il Prefetto Angelo Sinesio.

Il **31 gennaio 2012** il **Piano carceri** è stato **rimodulato** dal Comitato d'indirizzo e di controllo, in conseguenza dei tagli (di 228 milioni di euro) nei finanziamenti disposti dal CIPE, che hanno inevitabilmente comportato un **ridimensionamento delle ambizioni di edilizia penitenziaria**. Sulla base delle informazioni riportate sul [sito istituzionale del piano carceri](#), il Piano carceri rimodulato prevede la realizzazione di **11.573 nuovi posti detentivi**.

Dal nuovo Piano vengono espunti i nuovi Istituti previsti nelle città di Bari, Nola, Venezia, Mistretta, Sciacca, Marsala per un totale di 2700 posti e i nuovi padiglioni nelle città di Salerno, Busto Arsizio, ed Alessandria per un totale di 600 posti e vengono inseriti lavori di completamento e di ristrutturazione per complessivi 5.573 posti detentivi.

In particolare, il nuovo Piano carceri, approvato dal Comitato di indirizzo e controllo in data 31 gennaio 2012, prevede i seguenti interventi:

- n. 3600 posti detentivi relativi alla progettazione esecutiva e alla realizzazione di 16 nuovi padiglioni in ampliamento di istituti esistenti nelle città di Lecce - Taranto - Trapani - Milano Opera - Sulmona - Vicenza - Parma - Siracusa - Ferrara - Bologna - Roma Rebibbia - Bergamo - Trani - Caltagirone - Reggio Emilia - Napoli-Secondigliano;
- n. 1.800 posti detentivi relativi alla progettazione esecutiva e alla realizzazione di 4 nuovi istituti nelle città di Torino, Catania, Pordenone e Camerino;
- n. 1.014 posti detentivi relativi alle opere di completamento nei nuovi istituti di Cagliari e di Sassari;
- n. 150 posti detentivi relativi alla rifunionalizzazione dell'istituto di Reggio Calabria (località

La dichiarazione dello stato di emergenza carceraria

Il Primo Piano Carceri

La versione 2012

Arghillà) da realizzarsi con Fondi di cui alla delibera CIPE del 31/7/2009 n. 58;

- n. 4.759 posti detentivi relativi alle opere di completamento per di 17 padiglioni in ampliamento degli istituti di Cremona - Biella - Modena - Terni - Voghera - Santa Maria Capua Vetere - Catanzaro - Palermo Pagliarelli - Pavia - Saluzzo - Ariano Irpino - Carinola - Frosinone - Livorno - Nuoro - Piacenza - Agrigento e per i lavori di recupero negli istituti di Ancona Montacuto, Livorno, Gorgona, Augusta, Enna, Milano San Vittore, Napoli Poggioreale, Palermo Ucciardone, Arezzo;
- n. 250 posti per il nuovo carcere di Bolzano da realizzarsi con Fondi a carico della Provincia autonoma di Bolzano ex art. 2 comma 123 della legge 191/2009, secondo quanto disciplinato dall'art. 79 comma 1 lettera del T.U. DPR 31/8/72 n.670 in termini di risorse finanziarie senza utilizzo di deroghe previste dall'OPCM 3861/2010.

Il 18 luglio 2013 è stata approvata un'**ulteriore e al momento ultima versione del Piano Carceri**, che prevede la espunzione dei nuovi istituti in Torino, Pordenone e Camerino da 450 posti ciascuno, dei padiglioni in ampliamento di istituti penitenziari esistenti di Bergamo, Reggio Emilia e Napoli-Secondigliano per 600 posti detentivi, nonché i lavori di completamento del nuovo padiglione di Agrigento da 200 posti. Prevede altresì, a risorse invariate, la realizzazione:

L'ultima versione del Piano

- di un nuovo istituto penitenziario da 300 posti in San Vito al Tagliamento (PN) mediante la riconversione della Caserma Dall'Armi messa a disposizione dal Comune, con una economia di spesa;
- di un nuovo istituto penitenziario da 900 posti detentivi in Nola (NA);
- di lavori di ristrutturazione in Pianosa per la realizzazione di 450 posti detentivi;
- lavori di ristrutturazione e di recupero posti di beni demaniali dismessi per circa 1.000 posti detentivi;
- di un nuovo padiglione da 300 posti detentivi nell'istituto penitenziario di Reggio Calabria - Arghillà e di una caserma agenti da 50 posti, di un pozzo per consentire di assicurare il fabbisogno idrico, nonché la riqualificazione della strada di accesso.

Si ricorda, inoltre, che in questa legislatura, con il [decreto-legge 78/2013](#), sono stati **ulteriormente ampliati i compiti del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie**, i cui **poteri sono prorogati fino al 31 dicembre 2014**.

Gestione commissariale fino a dicembre 2014

Ridurre il numero dei detenuti: gli interventi organici di deflazione carceraria

Attraverso la conversione di due decreti-legge il Parlamento ha adottato una serie di misure legislative volte - tra l'altro - a ridurre il numero dei reclusi in carcere, attraverso interventi tanto di diritto penale quanto di diritto processuale penale e relativi all'ordinamento penitenziario.

Gli interventi sulle sanzioni penali

Alcune modifiche legislative approvate nell'attuale legislatura hanno interessato le pene previste per i reati di produzione, traffico e detenzione illecita di **stupefacenti**; un'elevata percentuale della popolazione carceraria è infatti detenuta in relazione a quel tipo di reati.

Il TU stupefacenti: lieve entità e droghe leggere

- Il [decreto-legge 78/2013](#), in particolare, interviene sull'articolo 73 del TU stupefacenti (D.P.R. n. 309 del 1990), per consentire al condannato tossicodipendente o assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope di essere ammesso al lavoro di pubblica utilità, anche in caso di commissione di reati diversi da quelli di produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope.
- Il [decreto-legge 146/2013](#) ha poi trasformato in autonoma fattispecie di reato la circostanza attenuante del delitto di detenzione e cessione illecita di stupefacenti (cd. attenuante di lieve entità, art. 73 del testo unico stupefacenti); si produce così l'effetto di riduzione della pena per le fattispecie di minore gravità (es. il piccolo spaccio) e la loro sottrazione alla comparazione delle circostanze da parte del giudice. La comparazione - nel caso di equivalenza con le aggravanti, tra cui ricorrente, in tale tipo di reato, è la recidiva - porta a risultati sanzionatori considerati eccessivi.

La **Corte costituzionale** (sentenza 32/2014) ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale delle modifiche al testo unico stupefacenti apportate dalla legge di conversione del decreto-legge 272/2005 (legge "Fini Giovanardi"), che interessano - senza distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere - anche l'art. 73 del testo unico.

La revisione del sistema sanzionatorio è affrontata in generale anche dalla **proposta di legge AC. 331-B**, approvata dalla Camera e modificata dal Senato. In particolare, la

proposta delega il Governo a disciplinare le pene detentive non carcerarie o da eseguire presso il domicilio; delega il Governo a realizzare una depenalizzazione; introduce la messa alla prova nel processo penale (v. *infra*).

Le modifiche alla procedura penale

Modifiche al codice di procedura penale, tutte dirette a ridurre il sovraffollamento carcerario, sono state apportate dal [decreto-legge 78/2013](#), che ha, in particolare: II D.L. 78/2013

- innalzato da **4 a 5 anni** il limite della pena che consente l'applicazione della **custodia cautelare in carcere**;
- modificato l'**articolo 656 c.p.p. in materia di esecuzione delle pene detentive** anticipando, ai fini della sospensione dell'esecuzione della pena e della concessione delle misure alternative alla detenzione, l'applicazione del beneficio della **cd. liberazione anticipata** (ovvero la detrazione di 45 giorni di pena per ogni semestre di pena scontata). Sarà possibile **sospendere l'ordine di esecuzione** ogni qualvolta, a seguito del ricalcolo, la pena detentiva da espiare, anche se costituente parte residua di maggior pena, risulti inferiore a 3 anni (a 6 anni, per i reati commessi in relazione allo stato di tossicodipendenza; a 4 anni, nei casi previsti per le specifiche categorie di condannati). Il calcolo relativo alla liberazione anticipata è applicato anche ai condannati agli arresti domiciliari;
- stabilito in 4 anni il limite di pena – anche residua - per la sospensione dell'ordine di esecuzione nei confronti di particolari categorie di condannati per i quali l'ordinamento penitenziario già prevede la detenzione domiciliare negli stessi limiti di pena da espiare;
- **eliminato il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione per i plurirecidenti**. Anche per tale categoria di soggetti, quindi, sarà possibile il ricorso alle misure alternative alla detenzione.

Il [decreto-legge 146/2013](#) è ulteriormente intervenuto con analoghi obiettivi, stabilendo: II D.L. 146/2013

- la prescrizione da parte del giudice del c.d. **braccialetto elettronico**, come regola generale cui può derogare qualora non ne ravveda la necessità, nell'applicazione sia degli arresti domiciliari che della detenzione domiciliare;
- la modifica dell'**art. 380 c.p.p.** in modo che al piccolo spaccio **non sia applicabile l'arresto obbligatorio in flagranza**
- l'applicabilità della custodia cautelare in carcere a carico dei minorenni autori di tale reato; pertanto, dato il limite di 5 anni previsto dall'art. 280 c.p.p. per applicare la custodia cautelare, viene escluso **che per la determinazione della pena agli effetti della possibile irrogazione di tale misura possa essere applicata la diminuzione della minore età**;
- l'introduzione della **liberazione anticipata speciale**, che porta da 45 a 75 giorni per semestre - per il periodo dal 1° gennaio 2010 al 24 dicembre 2015 - la detrazione di pena già prevista per la liberazione anticipata ordinaria in favore del condannato che ha dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione. La liberazione anticipata speciale non è applicabile in relazione ai periodi in cui il condannato è ammesso all'affidamento in prova e alla detenzione domiciliare, ai condannati ammessi all'esecuzione della pena presso il domicilio o che si trovino agli arresti domiciliari ai sensi dell'art. 656, comma 10, del codice di procedura penale; **per i condannati per i reati di particolare allarme sociale di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario**.

L'obiettivo della riduzione del sovraffollamento carcerario è perseguito anche dalla proposta di legge, approvata dalla Camera, concernente le misure cautelari personali (ora **A.S. 1232**). La proposta è diretta a delimitare nei presupposti e nella valutazione del giudice l'ambito di applicazione della custodia cautelare in carcere (v. *infra*).

Le modifiche dell'ordinamento penitenziario

I provvedimenti d'urgenza approvati nel corso della legislatura hanno anche modificato l'ordinamento penitenziario ([L. 354/1975](#)), nell'ottica della riduzione del sovraffollamento.

In particolare, il [decreto-legge 78/2013](#) (misure sulla esecuzione della pena):

- ha previsto la possibilità per i **detenuti** e gli internati di partecipare, **a titolo volontario e gratuito, all'esecuzione di progetti di pubblica utilità**;
- ha soppresso il divieto di concessione della **detenzione domiciliare** tra i 3 e i 4 anni di pena (anche residua) nei confronti dei condannati **recidivi reiterati**;

ha eliminato le **preclusioni di natura oggettiva** all'accesso a misure alternative alla detenzione in caso di denuncia o condanna per evasione;

- ha abrogato le disposizioni che limitavano la concessione ai recidivi reiterati della semilibertà.

Con il [decreto-legge 146/2013](#) (diritti dei detenuti e sovraffollamento carcerario) sono state introdotte ulteriori modifiche:

- è stato abrogato il divieto di disporre per più di due volte l'**affidamento terapeutico al servizio sociale**;
- è stato portato da tre a quattro anni il **limite** di pena, anche residua, per l'applicazione dell'**affidamento in prova al servizio sociale**, con più ampi poteri del magistrato di sorveglianza per la sua applicazione;
- è stata stabilizzata – venendone meno il carattere transitorio - la disposizione che consente di scontare **presso il domicilio la pena detentiva** non superiore a 18 mesi, anche se parte residua di maggior pena;
- è stato esteso l'ambito applicativo dell'**espulsione come misura alternativa alla detenzione**, prevista dal testo unico immigrazione.

La tutela dei diritti dei detenuti

Il [decreto-legge 146/2013](#) (diritti dei detenuti e sovraffollamento carcerario) ha previsto:

- maggiori **garanzie** per i soggetti reclusi nel procedimento di **reclamo** in via amministrativa e in quello giurisdizionale davanti alla magistratura di sorveglianza, presso la quale è previsto anche un giudizio per assicurare l'ottemperanza dell'amministrazione penitenziaria alle prescrizioni del giudice;
- l'istituzione presso il Ministero della giustizia del **Garante nazionale** dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale;
- una **procedura semplificata** nella trattazione di alcune materie di competenza della magistratura di sorveglianza.

Con il decreto-legge 78/2013 (misure sulla esecuzione della pena) è stato invece favorito il **reinserimento lavorativo degli ex detenuti**, con l'ampliamento del periodo successivo allo stato di detenzione nel quale sono concessi gli **sgravi contributivi** (l'aumento è di 18 mesi per i detenuti che hanno usufruito di misure alternative o del lavoro esterno; di 24 mesi per quelli che non ne hanno beneficiato) e con la concessione alle imprese che assumono detenuti di un **credito d'imposta** (350 euro per ogni assunto).

Gli ulteriori provvedimenti all'esame del Parlamento

Il Parlamento sta tuttora esaminando due proposte di legge che, se approvate, potrebbero ulteriormente contribuire alla riduzione del sovraffollamento carcerario. Di seguito se ne dà sinteticamente conto.

La riforma delle misure cautelari personali

Dai dati forniti dal Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria risulta che, sul totale dei detenuti, quelli "in attesa di primo giudizio" sono circa il 18%; quelli condannati in primo e secondo grado complessivamente anch'essi circa il 18%; il restante 63% sono "definitivi" cioè raggiunti da una condanna irrevocabile.

L'impatto della custodia cautelare sul sovraffollamento carcerario

Detenuti presenti negli istituti penitenziari per posizione giuridica (28 febbraio 2014)						
IN CUSTODIA CAUTELARE				CONDANNATI DEFINITIVI	internati	da impostare
In attesa di primo giudizio	appellanti	ricorrenti	Misto			
10.885	5.799	3.968	1.588			
22.240				37.284	1.194	110
60.828						

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

Nella categoria "misti" confluiscono i detenuti imputati con a carico più fatti, ciascuno dei quali con il relativo stato giuridico, purché senza nessuna condanna definitiva.

La categoria "da impostare" si riferisce ad una situazione transitoria. E' infatti relativa a quei soggetti per i quali è momentaneamente impossibile inserire nell'archivio informatico lo stato giuridico, in quanto non sono ancora disponibili tutti gli atti ufficiali necessari.

Il tema dell'impiego della misura della custodia cautelare, per i riflessi che questa ha sull'attuale sovraffollamento carcerario è, come detto, intervenuta già la **Corte**

europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza 8 gennaio 2013 (Torreggiani ed altri, contro Italia). 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».

Le richieste
della CEDU

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».

Il Parlamento è intervenuto approvando la legge n. 94 del 2013, di conversione con modificazioni del [decreto-legge n. 78 del 2013](#), che in particolare, per quanto riguarda la custodia cautelare, **ha innalzato da 4 a 5 anni il limite della pena che consente nei delitti l'applicazione della custodia cautelare** in carcere. E' stata, tuttavia, introdotta alla nuova disciplina una specifica deroga volta a confermare l'applicabilità della misura cautelare per il delitto di finanziamento illecito ai partiti (art. 7, L. 195/1974).

E' invece tuttora all'esame del Parlamento, in particolare del Senato, una **proposta di legge (A.S. 1232)** - già approvata dalla Camera - diretta a delimitare, con un effetto di riduzione del sovraffollamento negli istituti penitenziari, l'ambito di applicazione della custodia cautelare in carcere, attraverso una serie di modifiche al codice di procedura penale che interessano principalmente: la valutazione del giudice, l'idoneità della custodia in carcere, gli obblighi di motivazione del giudice, il procedimento.

A.S. 1232,
Modifiche al
c.p.p. in materia
di misure
cautelari
personali

In particolare, il provvedimento delimita la discrezionalità del giudice nella valutazione dei presupposti per l'applicazione delle esigenze cautelari. E' introdotto il requisito dell'attualità del pericolo di fuga o di reiterazione del reato; né è consentito desumere la concretezza e l'attualità del pericolo di fuga o di reiterazione esclusivamente dalla gravità del reato per cui si procede.

La valutazione
del giudice

E' esclusa l'applicabilità - oltre che della custodia in carcere - anche degli arresti domiciliari:

- quando il giudice ritenga che la eventuale sentenza di condanna non verrà eseguita in carcere (concessione della condizionale);
- quando il giudice ritenga che, all'esito del giudizio, sia possibile sospendere l'esecuzione della pena con concessione di una misura alternativa.

Viene poi confermato il carattere residuale del ricorso al carcere e tale misura può essere disposta soltanto quando le altre misure coercitive o interdittive (in luogo di "ogni altra misura"), anche se applicate cumulativamente, risultino inadeguate.

Inoltre, nell'ipotesi di aggravamento delle esigenze cautelari, il giudice, su richiesta del PM, può anche applicare congiuntamente altra misura coercitiva o interdittiva (attualmente il giudice può solo sostituire la misura in corso con altra più afflittiva oppure applicare la prima con modalità più gravi).

Sono soppresse alcune disposizioni che favoriscono il ricorso alla custodia in carcere. Le disposizioni soppresse riguardano: l'obbligo per il giudice di revocare gli arresti domiciliari e applicare la custodia in carcere in caso di trasgressione del divieto di allontanarsi dalla propria abitazione; il divieto per il giudice di concedere gli arresti domiciliari al condannato per evasione nei 5 anni precedenti al fatto per il quale si procede.

E' poi ampliato (da 2 a 12 mesi) il termine di efficacia delle misure interdittive:

sospensione dall'esercizio della potestà dei genitori; sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio; divieto temporaneo di esercitare determinate attività professionali o imprenditoriali.

Quanto all'applicazione della custodia in carcere per alcuni reati di particolare gravità, la presunzione di idoneità della custodia in carcere continua a operare solamente con riguardo alla sussistenza di gravi indizi di colpevolezza per i soli delitti di associazione sovversiva (art. 270 c.p.), associazione terroristica, anche internazionale (art. 270-bis c.p.) e associazione mafiosa (art. 416-bis c.p.).

[Idoneità della custodia in carcere](#)

Per altri reati gravi – tassativamente individuati – tra cui i reati di omicidio, induzione alla prostituzione minorile, pornografia minorile, turismo sessuale, violenza sessuale – è possibile applicare la custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari o, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con altre misure.

Il riferimento alla ipotesi dell'eventuale soddisfacimento delle esigenze cautelari con altre misure viene incontro alla giurisprudenza costituzionale in materia.

E' fatto obbligo per il giudice – nel disporre la custodia cautelare in carcere - di spiegare i motivi dell'eventuale inidoneità ad assicurare le esigenze di cautela degli arresti domiciliari con uso dei cd. braccialetti elettronici.

[Obblighi di motivazione](#)

Quanto al contenuto dell'ordinanza di custodia cautelare con la finalità di rafforzare gli obblighi di motivazione da parte del giudice, è fatto obbligo di autonoma valutazione da parte del giudice sia delle specifiche esigenze cautelari e degli indizi alla base della misura restrittiva sia delle concrete e specifiche ragioni per le quali le indicate esigenze di cautela non possono essere soddisfatte con altre misure. Si intendono così evitare motivazioni delle esigenze cautelari "appiattite" su quelle del PM richiedente.

La mancanza di "autonoma valutazione" è considerata motivo di annullamento dell'ordinanza cautelare in sede di riesame.

E' aumentato da due a dodici mesi il termine massimo di efficacia delle misure interdittive.

[Procedimento](#)

E' modificato, con più ampie garanzie per l'imputato, il procedimento di riesame presso il tribunale della libertà delle ordinanze che dispongono una misura coercitiva.

L'udienza camerale - alla quale l'imputato può chiedere di apparire personalmente - se ricorrono giustificati motivi, può essere differita dal tribunale per un minimo di 5 ed un massimo di 10 giorni. Di pari periodo viene prorogato il termine di 10 gg. per la decisione (di annullamento, riforma o conferma) sull'ordinanza oggetto del riesame e per il relativo deposito dell'ordinanza da parte del tribunale.

Al mancato deposito in cancelleria, entro 30 gg. dalla deliberazione, dell'ordinanza del tribunale del riesame consegue la perdita di efficacia dell'ordinanza che dispone la misura coercitiva.

Diventa, poi, possibile differire, per giustificati motivi, la data dell'udienza camerale del tribunale in sede di riesame delle ordinanze relative a misure cautelari reali (sequestro conservativo o preventivo).

Circa l'appello avverso le ordinanze che dispongono misure cautelari personali, viene precisato che la decisione sull'appello del tribunale del riesame (entro 20 gg. dalla ricezione degli atti) sia assunta con ordinanza depositata in cancelleria entro 30 gg. dalla deliberazione.

Circa il ricorso per cassazione sulle ordinanze che dispongono misure coercitive nonché su quelle emesse in sede di appello avverso ordinanza in materia di misure cautelari personali, sono escluse alcune ipotesi di ricorso da parte del PM.

Dopo l'annullamento con rinvio di un'ordinanza che ha disposto o confermato una misura coercitiva, il giudice del rinvio decide entro 10 giorni dalla ricezione degli atti e deposita in cancelleria l'ordinanza nei 30 gg. dalla deliberazione. La mancata decisione come il mancato deposito dell'ordinanza nei termini comportano la perdita di efficacia della misura coercitiva.

Il provvedimento trasmesso dalla Camera ha subito alcune modifiche nel corso dell'esame in **Commissione Giustizia del Senato**. In particolare, dal testo all'esame dell'Assemblea (A.S.1232-A):

[Il testo all'esame dell'Aula del Senato](#)

- è reintrodotta la possibilità (soppressa dalla Camera) che, nel corso delle indagini preliminari, il riferimento a specifici comportamenti dell'indagato (es. rifiuto di rendere dichiarazioni, mancata ammissione degli addebiti, personalità desunta dai comportamenti) possa giustificare le esigenze cautelari;

- è stata reintrodotta la norma, soppressa dalla Camera, che prevede, nel caso di trasgressione agli obblighi derivanti dagli arresti domiciliari, l'automaticità dell'emissione di un provvedimento di custodia cautelare in carcere. Si è, tuttavia, mitigata l'automaticità dell'ingresso in carcere, consentendo al giudice una valutazione circa la lievità del fatto;
- è stata modificata, sotto il profilo procedurale, la disciplina del riesame delle misure cautelari davanti al tribunale della libertà. In particolare, i termini stabiliti passano da ordinatori a perentori; in particolare, ciò comporta che una violazione dei termini (quanto alla trasmissione degli atti da parte del pubblico ministero, alla decisione sulla richiesta di riesame o al deposito dell'ordinanza del tribunale), porta alla perdita di efficacia della misura cautelare;
- in caso di perdita di efficacia dell'ordinanza cautelare, è prevista l'impossibilità della sua rinnovazione, ad esclusione del caso in cui vi siano eccezionali esigenze cautelari.

Pene detentive non carcerarie, depenalizzazione e messa alla prova

Il Parlamento da alcuni mesi sta esaminando una **proposta di legge**, ora all'esame in seconda lettura dell'Assemblea della Camera ([A.C. 331-927-B](#)), dopo che il Senato vi ha approntato alcune modifiche, che tratta i seguenti quattro temi:

1. delega al Governo per l'introduzione di pene detentive non carcerarie;
2. delega al Governo per la depenalizzazione;
3. disciplina anche nel processo penale ordinario della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato;
4. disciplina della sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili.

Il provvedimento (articolo 1) prevede che il Governo debba, entro 8 mesi, riformare il sistema delle pene, eliminando l'attuale pena dell'arresto e introducendo nel codice penale, e nella normativa complementare, **pene detentive non carcerarie (reclusione presso il domicilio e arresto presso il domicilio)**, di durata continuativa o per singoli giorni settimanali o fasce orarie, da scontare presso l'abitazione. Tra i principi e criteri direttivi della delega si prevede:

- l'applicazione dell'arresto domiciliare per tutte le ipotesi nelle quali è attualmente previsto l'arresto;
- l'applicazione automatica della reclusione domiciliare per tutti i delitti puniti con pena edittale della reclusione nel massimo fino a 3 anni;
- l'applicazione della reclusione domiciliare a discrezione del giudice (che valuta la gravità del reato ai sensi dell'art. 133 c.p.) per tutti i delitti puniti con la reclusione da 3 a 5 anni.

La delega esclude in talune ipotesi l'applicabilità delle pene detentive non carcerarie; prevede che le stesse pene possano essere sostituite con la detenzione in carcere in assenza di un domicilio idoneo ovvero quando il comportamento del condannato risulti incompatibile con la pena domiciliare (es. per averne violato le prescrizioni, ovvero per aver commesso un nuovo reato).

Per i reati per i quali è prevista la detenzione domiciliare, il giudice può, sentito l'imputato e il PM, applicare in sede di condanna anche la sanzione del **lavoro di pubblica utilità**, per una durata minima di 10 giorni. Inoltre, sempre all'articolo 1, è prevista una delega al Governo per la disciplina della non punibilità per **tenuità del fatto**, da applicare a tutte le condotte attualmente punite con la sola pena pecuniaria (ammenda o multa) o con pene detentive non superiori nel massimo a 5 anni, nelle seguenti ipotesi: a) particolare tenuità dell'offesa; b) non abitudine del comportamento.

Il Senato ha introdotto nel provvedimento (articolo 2) una ulteriore delega al Governo ad operare una articolata depenalizzazione (entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge). In particolare, il Governo dovrà **trasformare in illeciti amministrativi**:

- i reati puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda, purchè non attinenti ad alcune materie escluse (edilizia e urbanistica; ambiente, territorio e paesaggio; alimenti e bevande; salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; sicurezza pubblica; giochi d'azzardo e scommesse; armi ed esplosivi; materia elettorale e di finanziamento dei partiti; proprietà intellettuale e industriale) (lett. a);
- specifici reati contenuti nel codice penale (in materia di atti osceni e pubblicazioni e spettacoli osceni; di rifiuto di prestare la propria opera in occasione di un tumulto, di disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone, di abuso della credulità popolare, di rappresentazioni teatrali o cinematografiche abusive e, infine, di atti contrari alla pubblica decenza) (lett. b);

[Delega per la riforma del sistema delle pene](#)

[Delega per la depenalizzazione](#)

- il reato di omesso versamento di ritenute previdenziali e assistenziali (lett.c);
- alcune specifiche contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda (lett. d);
- il reato di immigrazione clandestina (comma 3, lett. b)). Il principio di delega prevede che debbano conservare rilievo penale le condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia, vale a dire dei provvedimenti di espulsione già adottati. In sostanza dovrà restare penalmente rilevante il reingresso in violazione di un provvedimento di espulsione.

Per i reati trasformati in illeciti amministrativi il Governo dovrà prevedere sanzioni adeguate e proporzionate alla gravità della violazione, all'eventuale reiterazione dell'illecito, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle sue conseguenze, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche e comunque sanzioni pecuniarie comprese tra 5.000 e 50.000 euro nonché eventuali sanzioni amministrative accessorie consistenti nella sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione (lett. e); dovrà consentire la rateizzazione ma anche il pagamento in misura ridotta (lett. f) e g)).

In relazione a specifici articoli del codice penale, l'articolo 2 delega il Governo a procedere ad un'abrogazione (comma 3, lett. a), c), d) e)) introducendo adeguate **sanzioni pecuniarie civili**, fermo il diritto al risarcimento del danno.

Il provvedimento (articoli da 3 a 8) introduce nell'ordinamento l'istituto della **sospensione del procedimento penale con messa alla prova**. Vengono a tal fine inseriti nel codice penale nuovi articoli (da 168-bis a 168-quater), significativamente tra le disposizioni relative alle cause estintive del reato, attraverso i quali si prevede:

Messa alla prova

- che nei procedimenti per reati puniti con pena pecuniaria, ovvero con reclusione fino a 4 anni (sola, congiunta o alternativa a pena pecuniaria), ovvero per uno dei reati in relazione ai quali l'articolo 550, comma 2, c.p.p. prevede la citazione diretta a giudizio, l'imputato possa chiedere la sospensione del processo con messa alla prova. La misura consiste in condotte riparatorie volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ove possibile in misure risarcitorie del danno, nell'affidamento dell'imputato al servizio sociale e nella prestazione di lavoro di pubblica utilità;
- la sospensione del corso della prescrizione del reato durante il periodo di sospensione del processo con messa alla prova. Al termine della misura, se il comportamento dell'imputato è valutato positivamente, il giudice dichiara l'estinzione del reato, restando comunque applicabili le eventuali sanzioni amministrative accessorie;
- come motivo di revoca della messa alla prova la trasgressione grave del programma di trattamento, ovvero la reiterata trasgressione dello stesso o il rifiuto di prestare il lavoro di pubblica utilità, o la commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo o di un reato della stessa indole rispetto a quello per cui si procede.

Vengono inoltre modificati il codice di procedura penale (inserendo gli articoli da 464-bis a 464-novies), le disposizioni di attuazione e il Testo Unico sul casellario giudiziale. Spetterà ad un regolamento del Ministro della giustizia disciplinare le convenzioni in merito al lavoro di pubblica utilità.

Il provvedimento detta infine disposizioni sul **processo a carico di irreperibili** (artt. 9 e ss.), eliminando ogni riferimento all'attuale istituto della contumacia e prevedendo che a fronte dell'assenza dell'imputato, il giudice debba disporre con ordinanza la sospensione del processo. Alla scadenza di un anno dalla pronuncia dell'ordinanza di sospensione, e per ogni anno successivo, il giudice disporrà nuove ricerche dell'imputato per la notifica dell'avviso. Se le ricerche hanno esito positivo l'ordinanza è revocata, il giudice fissa la data per la nuova udienza, e l'imputato può richiedere il giudizio abbreviato o il patteggiamento. Durante l'irreperibilità dell'imputato, il corso della prescrizione è sospeso.