

XVII legislatura

Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 896-B

"Conversione in legge, con
modificazioni, del decreto-
legge 1° luglio 2013, n. 78,
recante disposizioni urgenti
in materia di esecuzione
della pena"

agosto 2013
n. 46



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore: (...)

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: R. Tutinelli _3505

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**Dossier del Servizio Studi
sull'A.S. n. 896-B**

"Conversione in legge, con
modificazioni, del decreto-
legge 1° luglio 2013, n. 78,
recante disposizioni urgenti
in materia di esecuzione
della pena"

agosto 2013
n. 46

a cura di: F. Cavallucci
ha collaborato: S. Bonanni

INDICE

SINTESI DEL CONTENUTO.....	7
ALLEGATI.....	33
- Dati statistici sulla situazione carceraria.....	35
<i>Tabella 1</i> - Detenuti presenti italiani e stranieri (1991-2013)	36
<i>Tabella 2</i> - Misure alternative alla detenzione (2000-2013)	38
<i>Tabella 3</i> - Misure alternative alla detenzione e condannati (2000-2012) ..	40
<i>Tabella 4</i> - Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione.....	41
- Disegno di legge A.S. n. 896-B "Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena"	43
Testo correlato ddl 896-B (<i>errata corrige</i>).....	71
- Corte europea dei diritti dell'uomo, <i>Causa Torreggiani e altri c. Italia</i> , Sentenza Strasburgo 8 gennaio 2013	73
- Consiglio Superiore della Magistratura, <i>Parere reso ai sensi dell'art. 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, sul testo del decreto legge 1° luglio 2013, n. 78, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 26 giugno 2013, concernente: "Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena, Delibera consiliare del 30 luglio 2013</i>	107

SINTESI DEL CONTENUTO

Atto Senato n. 896-B 'Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena'

Il decreto legge in conversione si compone di **6 articoli** e contiene misure volte a fronteggiare il fenomeno del sovraffollamento carcerario e l'inadeguatezza delle strutture penitenziarie e del regime di esecuzione delle pene detentive, anche in considerazione di quanto statuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza Torregiani c. Italia dell'8 gennaio 2013.

L'**articolo 1** modifica gli articoli 284 e 656 del codice di procedura penale, relativamente alla disciplina degli arresti domiciliari e a quella della sospensione dell'ordine di esecuzione delle pene detentive.

Durante l'esame in prima lettura il **Senato** ha peraltro inserito una disposizione - collocata come lettera 0a) del comma 1 dell'articolo 1 - che novella l'art. 280 c.p.p. sui presupposti per l'applicazione della custodia cautelare in carcere. Attualmente la custodia cautelare in carcere può essere disposta solo per delitti, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni. Tale limite è stato portato a 5 anni dalla modifica introdotta dal Senato.

Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati è stata confermata la modifica proposta dal Senato in ordine al comma 2 dell'articolo 280 del codice di procedura penale, ma è stato previsto, in via di eccezione al nuovo limite quinquennale, che la misura della custodia cautelare in carcere possa essere disposta anche per il delitto di finanziamento illecito dei partiti di cui all'articolo 7¹ della legge n. 195 del 1974.

In correlazione con l'innalzamento a cinque anni della soglia prevista dal comma 2 dell'articolo 280 citato, la Camera ha apportato anche una modifica di coordinamento alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 274 del codice di procedura penale, aggiungendo in fine a tale lettera le parole "ovvero, in caso di custodia cautelare in carcere, di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni".

Sempre in correlazione con la modifica del predetto limite di cinque anni, nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati è stato inoltre introdotto, dopo l'articolo 1 del decreto legge in conversione, un articolo 1-bis con il quale l'altro ramo del Parlamento propone di modificare la misura edittale della pena prevista per il delitto di atti persecutori di cui all'articolo 612-bis

¹ Il delitto di cui all'articolo 7 della legge citata è punito con la reclusione da 6 mesi a 4 anni e con la multa fino al triplo delle somme versate in violazione della legge medesima.

del codice penale, portando il massimo della stessa da quattro a cinque anni di reclusione.

Il testo in esame conferma quindi - prevedendo una limitata eccezione per il delitto di cui all'articolo 7 della legge n. 195 del 1974 - la modifica apportata dal Senato in prima lettura in merito al comma 2 dell'articolo 280 del codice di procedura penale, per effetto della quale la custodia cautelare in carcere può essere disposta solo per delitti, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, in luogo del limite di quattro anni attualmente previsto².

Si osserva in proposito come tale modifica non sia stata però accompagnata da alcun intervento in ordine al comma 5 dell'articolo 391 del codice di procedura penale, ai sensi del quale, in sede di udienza di convalida, quando l'arresto è stato eseguito per uno dei delitti indicati nell'articolo 381, comma 2, del codice di procedura penale ovvero per uno dei delitti per i quali è consentito anche fuori dai casi di flagranza, l'applicazione della misura cautelare è disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti dagli articoli 274, comma 1, lettera c), e 280 del medesimo codice³.

Si rammenta al riguardo che l'articolo 381 del codice di procedura penale, al comma 1, stabilisce che gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria hanno facoltà di arrestare chiunque è colto in flagranza di un delitto non colposo, consumato o tentato, per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a tre anni ovvero di un delitto colposo per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni. Al comma 2, il medesimo articolo individua poi una serie di reati puniti con la pena della reclusione fino a tre anni per i quali è comunque possibile l'arresto in flagranza⁴. Nell'originario assetto codicistico la misura della

² Si riporta qui di seguito per completezza il testo vigente dell'articolo 280 del codice di procedura penale: "Art. 280. (Condizioni di applicabilità delle misure coercitive) 1. Salvo quanto disposto dai commi 2 e 3 del presente articolo e dall'articolo 391, le misure previste in questo capo possono essere applicate solo quando si procede per delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni. 2. La custodia cautelare in carcere può essere disposta solo per delitti, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni. 3. La disposizione di cui al comma 2 non si applica nei confronti di chi abbia trasgredito alle prescrizioni inerenti ad una misura cautelare."

³ In ordine alle disposizioni qui considerate Corte costituzionale n. 187 del 2001 ha osservato come, nella formulazione della previsione di cui al comma 5 dell'articolo 391 del codice di procedura penale il legislatore, ha tenuto opportunamente conto della diversità intercorrente fra due situazioni non omogenee - quali quella dell'indagato, sia pure per il medesimo titolo di reato, arrestato in flagranza ovvero in stato di libertà - "stabilendo appunto che quando l'arresto in flagranza è stato eseguito per uno dei reati indicati nell'art. 381, comma 2, cod. proc. pen., le misure coercitive possono essere disposte anche al di fuori dei limiti edittali di pena stabiliti dall'art. 280 cod. proc. pen., all'evidente e non irragionevole fine di coordinare la facoltà di procedere all'arresto in flagranza con la possibilità di disporre all'esito della convalida, e dunque solamente quando l'arresto risulti legittimamente eseguito, misure coercitive".

⁴ Si fa riferimento alla logica che ispira la disposizione nel suo complesso senza tener conto di alcune interpolazioni successive e superflue - quelle delle ipotesi di cui alle lettere m-bis, m-ter e m-quater del comma 2 dell'articolo 381 - in quanto si tratta di delitti il cui massimo edittale consente già, nel quadro

custodia cautelare in carcere era ammissibile negli stessi limiti in cui continuano ad essere ammissibili le altre misure coercitive, e cioè purché il delitto fosse punito con la pena della reclusione superiore nel massimo a tre anni. Quindi per assicurare la possibilità che nei confronti dell'arrestato in flagranza fosse mantenuto lo stato detentivo mediante l'eventuale applicazione anche della custodia cautelare non era necessario prevedere l'applicazione di tale misura in deroga all'articolo 280 per i delitti di cui al comma 1 dell'articolo 381, ma solo per i delitti di cui al comma 2 del medesimo articolo. Ed in effetti così disponeva - e tuttora dispone - il comma 5 dell'articolo 391 del codice di procedura penale, che consente - come si è visto - la deroga ai limiti di cui all'articolo 280 solo per i delitti di cui al comma 2 dell'articolo 381.

Su tale assetto è quindi intervenuta la legge n. 332 del 1995 che ha modificato l'articolo 280 del codice di procedura penale prevedendo che la custodia cautelare in carcere può essere disposta solo per delitti, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni. Tale intervento normativo non è stato accompagnato da nessun intervento di coordinamento sul comma 5 dell'articolo 391 del codice di procedura penale per cui, già dal 1995, il vigente assetto ordinamentale non consente l'applicazione della custodia cautelare in carcere in sede di convalida dell'arresto per i reati puniti con la pena della reclusione superiore a tre anni (ma inferiore a quattro) per i quali è possibile l'arresto facoltativo in flagranza ai sensi del comma 1 dell'articolo 381, ma la consente per i reati puniti con la pena della reclusione fino a tre anni (quindi in linea di massima meno gravi dei precedenti) tassativamente indicati nel comma 2 del predetto articolo 381. Si tratta di un assetto che potrebbe ritenersi irragionevole - consentendo lo stesso un trattamento potenzialmente più severo in sede cautelare di delitti meno gravi rispetto ad altri più gravi - che viene ulteriormente accentuato dalla modifica apportata all'articolo 280 del codice di procedura penale a seguito degli emendamenti approvati in sede di conversione del decreto legge in commento. Infatti, mentre i delitti con pena superiore a tre anni di reclusione e inferiore a quattro sono un insieme ristretto (si potrebbe dire quasi una rarità), ben più numerosi sono i delitti per i quali il massimo edittale risulta superiore a tre anni ma inferiore a cinque (in primo luogo in quanto vi rientrano tutte le fattispecie punite con la pena della reclusione pari nel massimo a quattro anni che, come noto, costituisce una previsione non infrequente).

A titolo esemplificativo, in caso di arresto in flagranza per il delitto di cui all'articolo 316 del codice penale (peculato mediante profitto dell'errore altrui

normativo vigente, sia l'arresto facoltativo in flagranza, sia l'applicazione della custodia cautelare in carcere (nel nuovo quadro normativo conseguente alle modifiche apportate all'articolo 280 del codice di procedura penale non sarebbe invece inutile l'inserimento nel comma 2 predetto della previsione, ad esempio, dell'articolo 497-bis del codice penale punita con la reclusione da uno a quattro anni) . Ugualmente non si tiene conto delle modifiche conseguenti alla legge n. 190 del 2012 che hanno elevato i limiti edittali per i delitti di cui agli articoli 319 e 321 del codice penale rendendo anche per questi superfluo - sempre rispetto al quadro vigente - il loro inserimento nel comma 2 dell'articolo 381 citato.

punito con la pena della reclusione da sei mesi a tre anni), sarà possibile che, in sede di convalida, il giudice disponga la misura della custodia cautelare in carcere in deroga ai limiti di cui all'articolo 274, comma 1, lettera c) e 280 del codice di procedura penale (in quanto la fattispecie è compresa fra quelle di cui al comma 2 dell'articolo 381), mentre in caso di arresto in flagranza per il delitto di cui all'articolo 316-bis (malversazione a danno dello Stato punito più gravemente con la reclusione da sei mesi a quattro anni) il giudice, per effetto della modifica apportata all'articolo 280 del codice di procedura penale dal disegno di legge di conversione in esame, non avrà questa possibilità in sede di convalida.

Analogamente in caso di arresto in flagranza per il delitto di violazione di domicilio di cui all'articolo 614, primo e secondo comma, del codice penale sarà possibile che in sede di convalida venga disposta la misura della custodia cautelare (in quanto tali delitti, puniti con la reclusione da sei mesi a tre anni, figurano anch'essi nell'elenco di cui già citato comma 2 dell'articolo 381 del codice di procedura penale), mentre tale possibilità risulterà esclusa in caso di arresto in flagranza per il delitto di violenza privata di cui all'articolo 610 del codice penale (nonostante questo sia punito con la reclusione fino a quattro anni).

Allo stesso modo in caso di arresto in flagranza per i delitti di cui agli articoli 3 e 24 della legge n. 110 del 1975 in materia di controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi (puniti rispettivamente con la reclusione da uno a tre anni e con la reclusione da sei mesi a tre anni) sarà possibile che in sede di convalida venga disposta la misura della custodia cautelare (in quanto tali delitti figurano nell'elenco di cui già citato comma 2 dell'articolo 381 del codice di procedura penale), mentre tale possibilità risulterà esclusa in caso di arresto in flagranza per il delitto di cui all'articolo 10, comma decimo, della legge medesima, nonostante questo sia punito più gravemente con la reclusione da uno a quattro anni.

Gli esempi addotti potrebbero essere ritenuti tali, in conclusione, da evidenziare l'opportunità che la modifica apportata all'articolo 280 del codice di procedura penale dal disegno di legge in esame sia accompagnata da un intervento di coordinamento sul comma 5 dell'articolo 391 dello stesso codice al fine di evitare incongruenze sistematiche che potrebbero avere ricadute problematiche in sede applicativa.

Il **comma 1, lettera a)** dell'articolo 1 in commento interviene invece sulla disciplina degli arresti domiciliari, aggiungendo all'articolo 284 c.p.p.⁵ il comma

⁵ Il citato art. 284 c.p.p., che disciplina gli 'Arresti domiciliari', così recita: 1. Con il provvedimento che dispone gli arresti domiciliari, il giudice prescrive all'imputato di non allontanarsi dalla propria abitazione o da altro luogo di privata dimora ovvero da un luogo pubblico di cura o di assistenza ovvero, ove istituita, da una casa famiglia protetta. 2. Quando è necessario, il giudice impone limiti o divieti alla facoltà dell'imputato di comunicare con persone diverse da quelle che con lui coabitano o che lo

1-*bis*, con il quale si prevede che il giudice, nel disporre gli arresti domiciliari, debba valutare l'idoneità del domicilio in modo da assicurare le esigenze di tutela della persona offesa dal reato (la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione sottolinea come tale esigenza risulti particolarmente sentita in relazione a reati quali i maltrattamenti in famiglia e gli atti persecutori, laddove la vicinanza dell'autore delle condotte potrebbe agevolarlo nella reiterazione delle stesse o nella perpetrazione di delitti più gravi nei confronti della vittima dei reati sopra citati). L'intervento normativo in esame, peraltro, parrebbe sostanzialmente diretto ad esplicitare l'obbligatorietà di una valutazione che comunque il giudice sarebbe già tenuto ad effettuare, sulla base della normativa vigente, in tutti i casi in cui la misura cautelare è adottata nella ricorrenza dei presupposti di cui alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 274 del codice di procedura penale. La modifica in questione ha effetto anche ai fini della detenzione domiciliare in forza del rinvio all'articolo 284 del codice procedura penale contenuto nell'articolo 47-*ter* dell'ordinamento penitenziario.

Una modifica apportata dal **Senato**, durante l'esame in prima lettura, ha integrato la formulazione del testo, per precisare che la valutazione in oggetto debba comunque considerare prioritarie le predette esigenze di tutela della persona offesa dal reato.

Un'ulteriore modifica introdotta durante l'esame in prima lettura in Senato ha aggiunto poi al comma 1 dell'art. 1 una **lettera a-bis**) che novella l'art. 386 c.p.p., comma 3, sui doveri della polizia giudiziaria in caso di arresto o di fermo. In base alla modifica introdotta, il verbale può essere trasmesso dalla polizia giudiziaria al pubblico ministero anche per via telematica.

Tali modifiche, relative alla lettera a), risultano confermate all'esito dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento.

Il **comma 1, lettera b), numeri 1-4**, modifica l'articolo 656 c.p.p. in materia di esecuzione delle pene detentive.

In particolare, la **lettera b), numero 1)** introduce, dopo il comma 4 dell'articolo 656 c.p.p., i commi 4-*bis*, 4-*ter* e 4-*quater*.

In base ad essi, il pubblico ministero, quando il condannato non si trovi in stato di custodia cautelare e vi siano periodi di custodia cautelare o di pena fungibili in relazione al titolo esecutivo da eseguire, prima di emettere l'ordine di esecuzione della pena, deve richiedere al magistrato di sorveglianza l'eventuale applicazione della liberazione anticipata. In questo modo, le detrazioni di pena connesse alla liberazione anticipata - istituto che rimane invariato quanto ai presupposti e agli effetti - sono "anticipate" al momento della emissione

assistono. 3. Se l'imputato non può altrimenti provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita ovvero versa in situazione di assoluta indigenza, il giudice può autorizzarlo ad assentarsi nel corso della giornata dal luogo di arresto per il tempo strettamente necessario per provvedere alle suddette esigenze ovvero per esercitare una attività lavorativa. 4. Il pubblico ministero o la polizia giudiziaria, anche di propria iniziativa, possono controllare in ogni momento l'osservanza delle prescrizioni imposte all'imputato. 5. L'imputato agli arresti domiciliari si considera in stato di custodia cautelare. 5-*bis*. Non possono essere, comunque, concessi gli arresti domiciliari a chi sia stato condannato per il reato di evasione nei cinque anni precedenti al fatto per il quale si procede. A tale fine il giudice assume nelle forme più rapide le relative notizie.

dell'ordine di esecuzione, sia per ragioni di equità, sia per limitare l'ingresso nelle carceri per brevi periodi di detenzione. Sarà possibile, infatti, sospendere l'ordine di esecuzione, applicando il meccanismo previsto nei commi 1, 5 e 10 dell'articolo 656, ogniqualvolta la pena residua da espiare risulti inferiore a tre anni, tenendo conto anche delle detrazioni derivanti dalla liberazione anticipata, salvo che si tratti di soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o, comunque, condannati per uno dei reati indicati nell'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario di cui alla Legge n. 354 del 1975⁶.

Nel dettaglio, il nuovo comma 4-*bis* prevede che, al di fuori dei casi previsti dal comma 9, lettera *b*) del medesimo articolo 656 c.p.p. - ovvero dei casi in cui è previsto il divieto di sospensione dell'esecuzione della pena detentiva nei confronti di coloro che, per il fatto oggetto della condanna da eseguire, si trovano in stato di custodia cautelare in carcere nel momento in cui la sentenza diviene definitiva - quando la residua pena da espiare, computando le detrazioni previste dall'art. 54 della citata Legge n. 354 del 1975⁷ (ovvero 45 giorni per ogni semestre di pena scontata), non supera i limiti indicati dal comma 5 del medesimo art. 656 (pena non superiore a tre ovvero a sei anni per i reati commessi in relazione allo stato di tossicodipendenza, anche se costituente parte residua di maggiore pena), il pubblico ministero, prima di emettere l'ordine di esecuzione e previa verifica dell'esistenza di periodi di custodia cautelare o di pena dichiarata fungibile⁸ relativi al titolo esecutivo da eseguire, trasmette (durante l'esame in prima lettura in Senato è stato specificato che la trasmissione deve avvenire "senza ritardo") gli atti al magistrato di sorveglianza affinché provveda all'eventuale applicazione della liberazione anticipata. L'introducendo comma prevede che, in tal caso, il magistrato di sorveglianza provveda senza ritardo con ordinanza adottata in camera di consiglio senza la presenza delle parti

⁶ Recante *'Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà'*.

⁷ Il richiamato articolo 54 disciplina la 'Liberazione anticipata' e così recita: '1. Al condannato a pena detentiva che ha dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione è concessa, quale riconoscimento di tale partecipazione, e ai fini del suo più efficace reinserimento nella società, una detrazione di quarantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata. A tal fine è valutato anche il periodo trascorso in stato di custodia cautelare o di detenzione domiciliare. 2. La concessione del beneficio è comunicata all'ufficio del pubblico ministero presso la corte d'appello o il tribunale che ha emesso il provvedimento di esecuzione o al pretore se tale provvedimento è stato da lui emesso. 3. La condanna per delitto non colposo commesso nel corso dell'esecuzione successivamente alla concessione del beneficio ne comporta la revoca. 4. Agli effetti del computo della misura di pena che occorre avere espiato per essere ammessi ai benefici dei permessi premio, della semilibertà e della liberazione condizionale, la parte di pena detratta ai sensi del comma 1 si considera come scontata. La presente disposizione si applica anche ai condannati all'ergastolo.

⁸ L'espressione "pena dichiarata fungibile" fa rinvio al disposto dell'articolo 657 del codice di procedura penale ai sensi del quale il pubblico ministero, nel determinare la pena detentiva da eseguire, computa il periodo di custodia cautelare subita per lo stesso o per altro reato, anche se la custodia è ancora in corso. Si procede nello stesso modo in caso di applicazione provvisoria di una misura di sicurezza detentiva, se questa non è stata applicata definitivamente. Il pubblico ministero computa altresì il periodo di pena detentiva espiata per un reato diverso, quando la relativa condanna è stata revocata quando per il reato è stata concessa amnistia o quando è stato concesso indulto, nei limiti dello stesso.

ai sensi dell'art. 69-bis⁹ della citata Legge n. 354 del 1975 ed esclude l'applicabilità della disposizione in questione nei confronti dei condannati per i delitti di cui al già citato articolo 4-bis¹⁰ della medesima Legge del 1975. Il

⁹ Il richiamato art. 69-bis disciplina il 'Procedimento in materia di liberazione anticipata', prevedendo, al comma 1, che sull'istanza di concessione della liberazione anticipata, il magistrato di sorveglianza provvede con ordinanza, adottata in camera di consiglio senza la presenza delle parti, che è comunicata o notificata senza ritardo ai soggetti indicati nell'art. 127 c.p.p. Il comma 2 dispone che il magistrato di sorveglianza decida non prima di quindici giorni dalla richiesta del parere al pubblico ministero e anche in assenza di esso. Il comma 3 stabilisce che, avverso l'ordinanza di cui al comma 1 il difensore, l'interessato e il pubblico ministero possano, entro dieci giorni dalla comunicazione o notificazione, proporre reclamo al tribunale di sorveglianza competente per territorio. Il comma 4 prevede che il tribunale di sorveglianza decida ai sensi dell'articolo 678 c.p.p. e che si applicano le disposizioni dell'articolo 30-bis, co. 5 e 6. Il comma 5 prevede che il tribunale di sorveglianza, ove nel corso dei procedimenti previsti dall'art. 70, co. 1, sia stata presentata istanza per la concessione della liberazione anticipata, può trasmetterla al magistrato di sorveglianza.

¹⁰ Il richiamato art. 4-bis, che disciplina il Divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti, così recita: '1. L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI, esclusa la liberazione anticipata, possono essere concessi ai detenuti e internati per i seguenti delitti solo nei casi in cui tali detenuti e internati collaborino con la giustizia a norma dell'articolo 58-ter della presente legge: delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza, delitto di cui all'articolo 416-bis del codice penale, delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, delitti di cui agli articoli 600, 600-bis, primo comma, 600-ter, primo e secondo comma, 601, 602, 609-octies, e 630 del codice penale, all'articolo 291-quater del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e all'articolo 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. Sono fatte salve le disposizioni degli articoli 16-nonies e 17-bis del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni. 1-bis. I benefici di cui al comma 1 possono essere concessi ai detenuti o internati per uno dei delitti ivi previsti, purché siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, altresì nei casi in cui la limitata partecipazione al fatto criminoso, accertata nella sentenza di condanna, ovvero l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità, operato con sentenza irrevocabile, rendono comunque impossibile un'utile collaborazione con la giustizia, nonché nei casi in cui, anche se la collaborazione che viene offerta risulti oggettivamente irrilevante, nei confronti dei medesimi detenuti o internati sia stata applicata una delle circostanze attenuanti previste dall'articolo 62, numero 6), anche qualora il risarcimento del danno sia avvenuto dopo la sentenza di condanna, dall'articolo 114 ovvero dall'articolo 116, secondo comma, del codice penale. 1-ter. I benefici di cui al comma 1 possono essere concessi, purché non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, ai detenuti o internati per i delitti di cui agli articoli 575, 600-bis, secondo e terzo comma, 600-ter, terzo comma, 600-quinquies, 628, terzo comma, e 629, secondo comma, del codice penale, all'articolo 291-ter del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, all'articolo 73 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, comma 2, del medesimo testo unico, all'articolo 416, primo e terzo comma, del codice penale, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474 del medesimo codice, e all'articolo 416 del codice penale, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I, del medesimo codice, dagli articoli 609-bis, 609-quater e 609-octies del codice penale e dall'articolo 12, commi 3, 3-bis e 3-ter, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni. 1-quater. I benefici di cui al comma 1 possono essere concessi ai detenuti o internati per i delitti di cui agli articoli 600-bis, 600-ter, 600-quater, 600-quinquies,

nuovo comma 4-ter dispone quindi che, quando il condannato si trova invece in stato di custodia cautelare in carcere il pubblico ministero emette l'ordine di esecuzione e, se ricorrono i presupposti di cui al comma 4-bis, trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza per la decisione sulla liberazione anticipata. Il nuovo comma 4-quater prevede poi che, nei casi previsti dal comma 4-bis, il pubblico ministero emetta i provvedimenti previsti dai commi 1 (ordine di esecuzione di sentenza di condanna a pena detentiva), 5 (decreto di sospensione dell'esecuzione della pena detentiva) e 10 (decreto di sospensione dell'esecuzione della pena detentiva nel caso in cui il condannato si trova agli arresti domiciliari per il fatto oggetto della condanna da eseguire) dopo la decisione del magistrato di sorveglianza sulla concessione della liberazione anticipata.

La **lettera b), numero 2)** interviene sul comma 5 dell'articolo 656 c.p.p., innalzando a quattro anni il limite di pena per la sospensione dell'ordine di esecuzione nei confronti di particolari categorie di condannati per i quali l'ordinamento penitenziario (art. 47-ter, co. 1, L. n. 354 del 1975) già prevede la detenzione domiciliare negli stessi limiti di pena da espiare. Si tratta dei seguenti soggetti:

- donna incinta o madre di prole di età inferiore a 10 anni con lei convivente;
- padre, esercente la potestà, di prole di età inferiore ad anni 10 con lui convivente, quando la madre sia deceduta o altrimenti impossibilitata a dare assistenza alla prole;

609-bis, 609-ter, 609-quater, 609-quinquies, 609-octies e 609-undecies del codice penale solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno anche con la partecipazione degli esperti di cui al quarto comma dell'articolo 80 della presente legge. Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano in ordine al delitto previsto dall'articolo 609-bis del codice penale salvo che risulti applicata la circostanza attenuante dallo stesso contemplata. 1-quinquies. Salvo quanto previsto dal comma 1, ai fini della concessione dei benefici ai detenuti e internati per i delitti di cui agli articoli 600-bis, 600-ter, anche se relativo al materiale pornografico di cui all'articolo 600-quater.1, 600-quinquies, 609-quater, 609-quinquies e 609-undecies del codice penale, nonché agli articoli 609-bis e 609-octies del medesimo codice, se commessi in danno di persona minorenni, il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza valuta la positiva partecipazione al programma di riabilitazione specifica di cui all'articolo 13-bis della presente legge. 2. Ai fini della concessione dei benefici di cui al comma 1 il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza decide acquisite dettagliate informazioni per il tramite del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione del condannato. In ogni caso il giudice decide trascorsi trenta giorni dalla richiesta delle informazioni. Al suddetto comitato provinciale può essere chiamato a partecipare il direttore dell'istituto penitenziario in cui il condannato è detenuto. 2-bis. Ai fini della concessione dei benefici di cui al comma 1-ter, il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza decide acquisite dettagliate informazioni dal questore. In ogni caso il giudice decide trascorsi trenta giorni dalla richiesta delle informazioni. 3. Quando il comitato ritiene che sussistano particolari esigenze di sicurezza ovvero che i collegamenti potrebbero essere mantenuti con organizzazioni operanti in ambiti non locali o extranazionali, ne dà comunicazione al giudice e il termine di cui al comma 2 è prorogato di ulteriori trenta giorni al fine di acquisire elementi ed informazioni da parte dei competenti organi centrali. 3-bis. L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI, non possono essere concessi ai detenuti ed internati per delitti dolosi quando il Procuratore nazionale antimafia o il procuratore distrettuale comunica, d'iniziativa o su segnalazione del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione o internamento, l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata. In tal caso si prescinde dalle procedure previste dai commi 2 e 3.

- persona in condizioni di salute particolarmente gravi, che richiedano costanti contatti con i presidi sanitari territoriali;
- persona di età superiore a 60 anni, se inabile anche parzialmente;
- persona di età minore di anni 21, per comprovate esigenze di salute, di studio, di lavoro e di famiglia.

Queste categorie di soggetti, qualora debbano espiare una pena compresa tra i tre e i quattro anni, potranno quindi accedere alla detenzione domiciliare di cui all'articolo 47-ter, comma 1, dell'ordinamento penitenziario, dallo stato di libertà, senza necessariamente fare ingresso in carcere.

La **lettera b), numero 3** reca modifiche al comma 9 dell'articolo 656 c.p.p.,. Con la modifica di cui alla lettera a) viene soppresso il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione in caso di condanne per i reati previsti e puniti dagli articoli 423-*bis* c.p. (incendio boschivo), 624 c.p. (furto semplice), con la sussistenza di due aggravanti indicate nell'articolo 625 c.p. e per i delitti aggravati ai sensi dell'articolo 61, co. 1, n. 11-*bis* c.p. (l'aver il colpevole commesso il fatto mentre si trovava illegalmente sul territorio nazionale), norma peraltro dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza 8 luglio 2010, n. 249. Contestualmente, il suddetto divieto viene introdotto per le condanne per il reato di maltrattamenti in famiglia nei confronti di minore di anni 14, previsto dall'articolo 572, co. 2, c.p., e per le condanne inflitte per atti persecutori aggravati commessi a danno di un minore, di una donna in stato di gravidanza o di una persona con disabilità di cui all'art. 3 della L. n. 104 del 1992¹¹, ovvero commessi con armi o da persona travisata, secondo quanto previsto dall'articolo 612-*bis*, co. 3, c.p. Una modifica introdotta al **Senato**, durante l'esame in prima lettura, ha, tuttavia, reintrodotta il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione per i condannati per incendio boschivo, furto in abitazione e furto con strappo.

Il numero 3 in questione prevede inoltre la soppressione del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione per i recidivi qualificati ai sensi dell'articolo 99, co.4, c.p., introdotto dall'articolo 9 della Legge n. 251 del 2005¹². Il **Senato**, nel corso dell'esame in prima lettura, ha eliminato tale previsione, reintroducendo dunque il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione per i recidivi qualificati ai sensi dell'articolo 99, co. 4, c.p.

La Camera dei deputati ha sostanzialmente conservato le modifiche apportate dal Senato alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 1, fatta eccezione per quella relativa alla eliminazione della soppressione del divieto di sospensione dell'ordine di carcerazione nei confronti dei recidivi qualificati ai sensi dell'articolo 99, co. 4, c.p. Sul punto la Camera ha scelto

¹¹ Recante *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*.

¹² Recante *Modifiche al codice penale e alla Legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione*.

di ripristinare il testo originario del decreto legge che tale soppressione prevede.

Infine, la **lettera b)**, **numero 4** coordina i nuovi commi 4-*bis*, 4-*ter* e 4-*quater* dell'articolo 656 c.p.p. con il comma 10 del medesimo articolo 656, relativo all'emissione dell'ordine di esecuzione nei confronti di condannati che si trovano agli arresti domiciliari.

Nella relazione al disegno di legge di conversione viene evidenziato come gli interventi descritti dovrebbero avere un sicuro effetto deflattivo sulla popolazione carceraria e consentire di riequilibrare il sistema dell'esecuzione penale eliminando una serie di automatismi privi di reale significato in termini di difesa sociale.

L'**articolo 2, comma 1**, modifica l'ordinamento penitenziario di cui alla Legge n. 354 del 1975.

In particolare, la **lettera a)** aggiunge il comma 4-*ter* all'articolo 21 dell'ordinamento penitenziario, allo scopo di consentire ai detenuti e agli internati la partecipazione a titolo volontario e gratuito all'esecuzione di progetti di pubblica utilità presso lo Stato e gli enti locali o presso enti e organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato. In tal caso, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 54 del Decreto Legislativo n. 274 del 2000, che regola il lavoro di pubblica utilità in relazione ai reati attribuiti alla competenza del giudice di pace.

La formulazione proposta dal decreto legge in conversione per il nuovo comma 4-ter dell'articolo 21 dell'ordinamento penitenziario potrebbe ingenerare qualche incertezza circa l'applicabilità, anche in riferimento alla nuova ipotesi normativa, delle altre previsioni di cui al medesimo articolo 21. Ad esempio, essendo logicamente l'attività a titolo volontario e gratuito qualcosa di diverso dal lavoro dei detenuti e degli internati come definito dall'articolo 20 dell'ordinamento penitenziario - di cui il lavoro all'esterno costituisce una specie - potrebbero sorgere dubbi in ordine all'applicabilità in questa distinta ipotesi dei limiti previsti, dal comma 1 dello stesso articolo 21, per i condannati per uno dei delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'articolo 4-bis del medesimo ordinamento. Un problema analogo potrebbe emergere per il fatto che non ci sia un'espressa previsione della necessità che il provvedimento di ammissione al beneficio sia approvato dal magistrato di sorveglianza (come invece prevede per il lavoro all'esterno il comma 4 dell'articolo 21 in questione, nonché il comma 5 del successivo articolo 69). Al riguardo si ricorda che, per una finalità non dissimile il comma 4-bis dell'articolo 21 recita: "Le disposizioni di cui ai commi precedenti...si applicano anche ai detenuti ed agli internati ammessi a...". Utilizzare anche nel nuovo comma 4-ter una formulazione analoga, oltre ad avere il vantaggio di impiegare una terminologia collaudata, presumibilmente non farebbe altro che esplicitare quella che già è l'intenzione del legislatore.

Durante l'esame in prima lettura il **Senato** ha modificato la formulazione prevedendo che: a) detenuti e internati possano "di norma" essere assegnati alle attività di pubblica utilità; b) nell'assegnazione si debba tener conto anche delle specifiche professionalità e attitudini lavorative dei detenuti; c) il lavoro di pubblica utilità possa svolgersi anche presso comunità montane, Unioni di comuni, Asl, enti e organizzazioni anche internazionali, comprese quelle di assistenza sanitaria; d) è possibile l'assegnazione di detenuti e internati ad attività a titolo volontario e gratuito a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati da loro commessi; e) è inapplicabile il comma 4-ter ai detenuti e agli internati per: il delitto di associazione mafiosa (art. 416-bis c.p.), per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste da tale articolo, per delitti commessi al fine di agevolare l'attività delle associazioni mafiose.

La Camera dei deputati è intervenuta sulla formulazione del nuovo comma 4-ter dell'articolo 21 dell'ordinamento penitenziario inserendovi l'ulteriore previsione per cui le attività a titolo volontario e gratuito sono in ogni caso svolte con modalità da non pregiudicare le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dei detenuti e degli internati.

Il **Senato** ha inoltre modificato, sempre nel corso dell'esame in prima lettura, la disciplina dei permessi premio, aumentando da 20 a 30 giorni, per i condannati minorenni, la durata di ogni permesso premio e portandone la durata complessiva per ogni anno di espiazione da 60 a 100 giorni. Il Senato, altresì, ha innalzato da tre a quattro anni il limite di pena per i condannati all'arresto o alla reclusione, entro il quale la concessione dei permessi premio è ammessa senza aver previamente scontato una frazione predeterminata della pena inflitta.

La **lettera b)** del comma 1 dell'articolo 2 apporta una serie di modifiche all'articolo 47-ter dell'ordinamento penitenziario, in materia di detenzione domiciliare.

In primo luogo (**numero 1**), viene abrogato il comma 1.1 dell'articolo 47-ter dell'ordinamento penitenziario - comma introdotto dalla legge n. 251 del 2005 - con la conseguente eliminazione del divieto di concessione della detenzione domiciliare tra i 3 e i 4 anni di pena (anche residua) nei confronti dei condannati recidivi ai sensi dell'art. 99, co. 4, c.p., per i quali ricorrono i presupposti di cui al comma 1 del medesimo articolo 47-ter.

In secondo luogo (**numero 2**), si dispone la soppressione di una parte del secondo periodo del comma 1-bis dell'articolo 47-ter dell'ordinamento penitenziario - introdotta dalla legge n. 251 del 2005 - in tema di concessione della detenzione domiciliare cd. 'generica' o infrabiennale. Anche in questo caso viene così eliminato il divieto di applicazione di tale misura alternativa nei confronti dei recidivi ai sensi dell'art. 99, co. 4, c.p., che, peraltro, già possono accedervi per l'espiazione di pene non superiori a diciotto mesi, in base alla Legge n. 199 del 2010, e possono essere ammessi sia all'affidamento in prova ai

servizi sociali, misura alternativa di durata più ampia (fino ai tre anni), sia alla semilibertà, secondo i requisiti previsti dalla legge, e sempre previa valutazione nel merito da parte della magistratura di sorveglianza. Resta fermo il divieto di accesso alla detenzione domiciliare generica per i condannati per i reati previsti dall'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

Durante l'esame in prima lettura il **Senato** ha soppresso le modifiche alla detenzione domiciliare per i recidivi ai sensi dell'art. 99, co. 4, c.p., in tal modo ripristinando i divieti sopra indicati.

La Camera dei deputati è intervenuta sul punto ripristinando il testo originario del decreto legge per quanto concerne la soppressione del comma 1.1 e la modifica del comma 1-bis dell'articolo 47-ter dell'ordinamento penitenziario.

In terzo luogo (**numero 3**) viene sostituito il comma 1-*quater* dell'articolo 47-*ter* dell'ordinamento penitenziario. Il nuovo comma 1-*quater* dispone che l'istanza di applicazione della detenzione domiciliare di cui ai commi 1, 1-*bis* e 1-*ter* del medesimo articolo 47-*ter* sia rivolta, dopo che ha avuto inizio l'esecuzione della pena, al tribunale di sorveglianza competente in relazione al luogo di esecuzione e che, nei casi in cui vi sia un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione, tale istanza sia invece rivolta al magistrato di sorveglianza. Il precedente comma 1-*quater* prevedeva che, se l'istanza di applicazione della detenzione domiciliare di cui ai commi 1 e 1-*bis* era proposta dopo che aveva avuto inizio l'esecuzione della pena, il magistrato di sorveglianza, cui la domanda doveva essere rivolta, in attesa della decisione del tribunale di sorveglianza poteva disporre l'applicazione provvisoria della misura, in presenza dei requisiti di cui ai predetti commi 1 e 1-*bis*.

*Per quanto riguarda le modifiche apportate al comma 1-*quater* dell'articolo 47-*ter* dell'ordinamento penitenziario, la finalità dell'introduzione in tale comma anche del rinvio al comma 1-*ter* del medesimo articolo 47-*ter* non può che essere quella di estendere anche a tali ipotesi - che si rammenta sono quelle relative alla possibilità di disporre l'applicazione della detenzione domiciliare, indipendentemente dall'entità della pena, quando sussistono i presupposti per disporre il rinvio obbligatorio o facoltativo della esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 del codice penale - l'applicabilità della previsione contenuta nel predetto comma 1-*quater*.*

*Non appaiono invece di immediata evidenza le ragioni delle ulteriori modifiche di ordine procedurale introdotte nel comma in questione. Nella previgente previsione l'istanza di applicazione della detenzione domiciliare di cui ai commi 1 e 1-*bis* da parte della persona detenuta - come sopra evidenziato - doveva essere sempre rivolta al magistrato di sorveglianza che, ove avesse*

ritenuto sussistente un presumibile fondamento della medesima, ne poteva disporre l'applicazione provvisoria¹³. Il decreto legge in conversione dispone invece che l'istanza di applicazione della detenzione domiciliare di cui ai commi 1, 1-bis e 1-ter sia rivolta, dopo che ha avuto inizio l'esecuzione della pena, al tribunale di sorveglianza competente in relazione al luogo di esecuzione e che, solo nei casi in cui vi sia un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione, l'istanza di detenzione domiciliare di cui ai commi predetti è rivolta al magistrato di sorveglianza. Nella nuova formulazione si fa poi rinvio al comma 4-bis dell'articolo 47. Ora, da un lato, tale comma non è rinvenibile nell'articolo 47 citato, dall'altro in tale articolo è invece rinvenibile il comma 4, al quale faceva rinvio la precedente formulazione del comma 1-quater dell'articolo 47-ter. A prescindere dal problema tecnico - che richiede una correzione - del rinvio ad un comma inesistente e che, allo stato, rende comunque non chiaramente decifrabile l'intenzione del legislatore d'urgenza, si osserva dal punto di vista sistematico che le disposizioni del comma 4 dell'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario, in tema di affidamento in prova al servizio sociale, del comma 1-quater dell'articolo 47-ter del predetto ordinamento, in tema di detenzione domiciliare, del comma 6 dell'articolo 50 sempre del medesimo ordinamento penitenziario, in tema di ammissione alla semilibertà, del comma 4 dell'articolo 91 del Decreto del presidente della repubblica n. 309 del 1990, in tema di sospensione dell'esecuzione della pena detentiva per reati commessi in relazione allo stato di tossicodipendente, nonché del comma 2 dell'articolo 94 del medesimo decreto n. 309 del 1990, in tema di affidamento in prova al servizio sociale per reati commessi in relazione allo stato di tossicodipendente, sono tutte fra loro collegate e in queste disposizioni - qualora l'istanza per la concessione del beneficio sia presentata dallo stato di detenzione - questa deve essere presentata al magistrato di sorveglianza che può disporre l'applicazione provvisoria della misura (ovvero nel caso di cui al comma 4 dell'articolo 47, nonché in quello di cui al comma 6 dell'articolo 50 che

¹³ Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione si afferma che si è proceduto alla "riformulazione del comma 1-quater dell'articolo 47-ter dell'ordinamento penitenziario, per consentire al magistrato di sorveglianza, nei casi di grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione, di applicare in via provvisoria la detenzione domiciliare prevista dai commi 1, 1-bis e 1-ter dell'articolo 47-ter dell'ordinamento penitenziario, possibilità quest'ultima attualmente riservata al Tribunale di Sorveglianza, cui resta attribuita la competenza alla concessione in via definitiva della detenzione domiciliare." . L'affermazione - quantomeno in parte - non è comprensibile. Come risulta dal testo previgente del citato comma 1-quater, la possibilità di disporre in via provvisoria la detenzione domiciliare già esisteva e spettava al magistrato di sorveglianza, salva ovviamente la successiva decisione finale del tribunale di sorveglianza. Tale possibilità era però limitata ai casi di cui ai commi 1 e 1-bis. Se la finalità del legislatore era quella di estendere tale meccanismo anche ai casi considerati dal comma 1-ter dell'articolo 47-ter dell'ordinamento penitenziario, la soluzione più semplice avrebbe potuto essere quella di introdurre il rinvio al citato comma 1-ter nel successivo comma 1-quater lasciandone per il resto invariato il testo.

al predetto comma 4 fa rinvio, il magistrato di sorveglianza può sospendere l'esecuzione della pena in attesa della decisione del tribunale di sorveglianza)¹⁴.

Per effetto delle modifiche introdotte dal decreto legge, invece, l'istanza per la concessione della detenzione domiciliare ai sensi dei commi 1, 1-bis e 1-ter del citato articolo 47-ter, presentata dopo l'inizio dell'esecuzione della pena, dovrebbe ordinariamente essere rivolta al tribunale di sorveglianza e l'interessato per fruire del beneficio dovrebbe attendere da detenuto la decisione del tribunale medesimo, che richiede tempi che è ragionevole ritenere ben più lunghi di quella che prima poteva essere adottata in via provvisoria dal magistrato di sorveglianza. Se poi il rinvio all'inesistente comma 4-bis dovesse intendersi come rinvio al comma 4 dell'articolo 47, questo rinvio opererebbe presumibilmente solo per i limitati casi in cui l'istanza potrebbe essere rivolta al magistrato di sorveglianza (e cioè i casi in cui vi sia un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione). E, da un lato questa soluzione in concreto implicherebbe comunque per l'accesso al beneficio tempi mediamente più lunghi per le ragioni esposte (cioè per il fatto che in tutti gli altri casi bisognerebbe appunto attendere la decisione del tribunale di sorveglianza), dall'altro potrebbe sollevare perplessità il restringimento dei poteri cautelari del magistrato di sorveglianza in questa fase, quando invece rimarrebbero intatti i suoi poteri cautelari in tema di revoca dei benefici ai sensi dell'articolo 51-ter dell'ordinamento penitenziario. Inoltre, nei circoscritti casi in cui, ai sensi del nuovo comma 1-quater citato, il magistrato di sorveglianza continuasse ad avere poteri cautelari, questi sarebbero configurati non come potere di disporre in via provvisoria l'applicazione del beneficio, ma come potere di sospendere l'esecuzione della pena. A questo proposito si rileva che il più recente orientamento del legislatore nella materia in questione¹⁵ - prima del decreto legge in conversione - è stato nel senso di configurare questi poteri di intervento provvisorio del magistrato di sorveglianza come poteri di disporre l'applicazione provvisoria del beneficio, essendosi ritenuta più coerente con la funzione di prevenzione speciale e con quella rieducativa della pena una soluzione che non interrompe l'esecuzione della stessa e l'applicazione delle misure trattamentali ove presenti. Con tale impostazione avrebbe potuto ritenersi più coerente un intervento normativo che configurasse i poteri provvisori del magistrato di sorveglianza nel caso di cui al comma 4 dell'articolo 47 dell'ordinamento

¹⁴ Va sottolineato come il quadro normativo fin qui riassunto appaia rilevante rispetto alla finalità - esplicitata nella parte motiva del decreto legge in conversione "di ridurre con effetti immediati il sovraffollamento carcerario".

¹⁵ Si vedano le modifiche apportate al Decreto del presidente della Repubblica n. 309 del 1990 dal decreto legge n. 272 del 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 49 del 2006, proprio con riferimento ai citati articoli 91 e 94 del citato Decreto. Prima di tali modifiche anche in tali previsioni era configurato - in capo non al magistrato di sorveglianza ma al pubblico ministero al quale spettava l'emissione dell'ordine di carcerazione - una misura interinale in attesa della decisione del tribunale di sorveglianza consistente nella pura e semplice sospensione dell'esecuzione della pena detentiva. Le disposizioni sono state modificate nel senso che si è detto e, al riguardo, parrebbe evidente la tendenza del legislatore ad assicurare una maggiore omogeneità dell'insieme delle previsioni richiamate.

penitenziario come i poteri provvisori dello stesso negli articoli 91 e 94 del citato Decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, dopo le modifiche ad essi apportate dal decreto legge n. 272 del 2005, ovvero nel medesimo comma 1-quater dell'articolo 47-ter anteriormente alla modifica apportata dal decreto legge in conversione. Invece il decreto legge sembrerebbe muoversi nella direzione opposta ove estendesse al comma 1-quater dell'articolo 47-ter il meccanismo cautelare del comma 4 dell'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario (sempre che l'erroneo riferimento al citato comma 4-bis sia appunto da intendersi come rinvio al comma 4 del predetto articolo 47).

In conclusione non appare agevole un'univoca ricostruzione della portata delle modifiche introdotte nel comma 1-quater dell'articolo 47-ter dell'ordinamento penitenziario sia sotto il profilo della loro rispondenza alle finalità perseguite dal decreto legge in conversione, sia sotto il profilo della coerenza sistematica delle stesse con le altre previsioni rilevanti in tema di esecuzione penale in ordine ai profili qui specificamente considerati, ferma restando in ogni caso la puntuale esigenza di correggere il rinvio all'inesistente comma 4-bis di cui si è detto.

Nel corso dell'esame in prima lettura al **Senato** il comma 1-quater è stato **modificato**: a) riattribuendo al magistrato di sorveglianza il potere di applicare provvisoriamente la misura sempre però limitatamente ai casi in cui vi sia un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione; b) prevedendo l'applicazione provvisoria della detenzione domiciliare - sempre nei predetti casi - anche nell'ipotesi del condannato ultra settantenne; c) correggendo il rinvio alle disposizioni, in quanto compatibili, sui poteri del tribunale di sorveglianza (cioè al comma 4 e non 4-bis dell'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario).

Tali modifiche risultano confermate all'esito dell'esame presso la Camera dei deputati.

La soppressione del comma 9 del citato articolo 47-ter disposta dal **numero 4** della lettera b) del comma 1 dell'articolo 2 intende eliminare - come puntualizzato nella relazione di accompagnamento del disegno di legge di conversione - preclusioni di natura assoluta all'accesso a misure alternative alla detenzione, valorizzando in tal modo le valutazioni di merito della magistratura di sorveglianza sulla condotta e sulla personalità del condannato e sulla sua eventuale capacità di eseguire la condanna in misure alternative alla detenzione. La suddetta soppressione, inoltre, elimina un automatismo già dichiarato in parte incostituzionale dalla Corte costituzionale con sentenza n. 173 del 1997, laddove dalla semplice presentazione della denuncia per evasione si faceva discendere automaticamente la sospensione della misura alternativa della detenzione domiciliare, orientamento ribadito, da ultimo, dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 189 del 2010.

Con una modifica apportata dal **Senato** in prima lettura è stata introdotta nell'art. 47-ter una nuova formulazione del comma 9 che prevede che solo alla condanna per evasione consegua la revoca della detenzione domiciliare e che la revoca non abbia luogo qualora il fatto sia di lieve entità.

Tale modifica risulta confermata all'esito dell'esame presso la Camera dei deputati.

Le **lettere c) e d)**, nel testo originario, abrogano gli articoli 30-*quater*, 50-*bis* e 58-*quater*, co. 7-*bis* della L. n. 354 del 1975, ovvero le disposizioni introdotte dalla legge n. 251 del 2005 che, rispettivamente, limitano per i condannati recidivi qualificati ai sensi dell'art. 99, co. 4, c.p. l'accesso ad alcuni benefici penitenziari (permessi premio, semilibertà) e vietano nei confronti degli stessi la concessione per più di una volta di misure alternative alla detenzione. L'abrogazione di tali norme, unitamente a quella del comma 1.1. dell'articolo 47-*ter* della legge del 1975 - e alla modifica del comma 1-bis del medesimo articolo 47-*ter* - recate dalla già esaminata lettera *b)*, numeri 1) e 2) - fa venir meno i limiti per l'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione nei confronti dei recidivi in questione sul presupposto - già evidenziato - che tali condannati non sono sempre e necessariamente portatori di una pericolosità sociale attuale.

Sempre nel corso dell'esame in prima lettura al **Senato** le predette lettere *c)* e *d)* sono state soppresse. In tal modo sono stati ripristinate le disposizioni dell'ordinamento penitenziario che limitano per i condannati recidivi qualificati ai sensi dell'art. 99, co. 4, c.p. l'accesso ad alcuni benefici penitenziari e vietano nei confronti degli stessi la concessione per più di una volta di misure alternative alla detenzione.

Sul punto la Camera dei deputati ha scelto di reintrodurre la previsione originaria del decreto legge in conversione con cui veniva disposta l'abrogazione dell'articolo 50-bis¹⁶ dell'ordinamento penitenziario, confermando invece la scelta del Senato di mantenere in vigore le previsioni di cui all'articolo 30-*quater*¹⁷ e al comma 7-*bis*¹⁸ dell'articolo 58-*quater* del

¹⁶ Più specificamente il citato articolo 50-bis prevedeva che la semilibertà potesse essere concessa ai detenuti, ai quali sia stata applicata la recidiva prevista dall' articolo 99, quarto comma, del codice penale, soltanto dopo l'espiazione dei due terzi della pena ovvero, se si trattava di un condannato per taluno dei delitti indicati nei commi 1, 1-*ter* e 1-*quater* dell'articolo 4-*bis* della presente legge, di almeno tre quarti di essa.

¹⁷ Più specificamente il citato articolo 30-*quater* prevede limiti più severi per l'accesso dei recidi qualificati ai sensi dell'art. 99, co. 4, c.p. ai permessi premio. Questi, in particolare, possono essere concessi ai detenuti, ai quali sia stata applicata la recidiva prevista dall' articolo 99, quarto comma, del codice penale, nei seguenti casi previsti dal comma 4 dell'articolo 30-*ter*: *a)* alla lettera *a)* dopo l'espiazione di un terzo della pena; *b)* alla lettera *b)* dopo l'espiazione della metà della pena; *c)* alle lettere *c)* e *d)* dopo l'espiazione di due terzi della pena e, comunque, di non oltre quindici anni.

medesimo ordinamento (anch'esse abrogate nel testo iniziale del decreto legge, come sopra evidenziato).

L'**articolo 3** interviene sull'articolo 73 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990¹⁹, aggiungendovi il nuovo comma *5-ter* per consentire al condannato tossicodipendente o assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope di essere ammesso al lavoro di pubblica utilità, per i fini e con le modalità previste dal comma *5-bis* del medesimo articolo 73, per tutti i delitti, salvo quelli di maggiore gravità di cui all'articolo 407 co. 2, lett. *a*) c.p.p.

Durante l'esame in prima lettura, il Senato ha modificato l'articolo 3 del decreto-legge, con l'introduzione di alcuni requisiti ulteriori per l'applicazione della misura del lavoro di pubblica utilità: a) il lavoro di pubblica utilità è disposto solo con riferimento a un diverso reato commesso per una sola volta; b) il diverso reato deve essere stato commesso dalla persona tossicodipendente o dall'assuntore "abituale" di sostanze stupefacenti (è stato soppresso il richiamo anche alle sostanze "psicotrope") in relazione alla propria condizione di dipendenza o di assuntore abituale; c) il giudice deve avere inflitto una pena non superiore ad un anno di detenzione; all'elenco dei reati esclusi, oltre a quelli previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), c.p.p., sono aggiunti i reati contro la persona.

Si osserva che dal punto di vista della tecnica redazionale sarebbe stato preferibile utilizzare, in luogo dell'espressione "*pena non superiore ad un anno di detenzione*", l'altra "*pena detentiva non superiore ad un anno*".

La Camera è intervenuta limitatamente sul testo dell'articolo 3 inserendo dopo le parole "*da persona tossicodipendente o da assuntore abituale di sostanze stupefacenti*" le altre "*o psicotrope*".

L'**art. 3-bis**, inserito nel decreto-legge dal **Senato** durante l'esame in prima lettura, novella due leggi (la n. 381 del 1991, sulle cooperative sociali, e la n. 193 del 2000, sull'attività lavorativa dei detenuti) con la finalità di sostenere il reinserimento lavorativo degli ex detenuti.

In particolare, il **comma 1** modifica l'articolo 4 della legge n. 381 del 1991 in tema di sgravi contributivi per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate impiegate in cooperative sociali. La disposizione approvata dal Senato amplia la durata del periodo successivo allo stato di detenzione nel quale sono concessi gli sgravi contributivi.

¹⁸ Più specificamente il citato comma 7-bis dispone che l'affidamento in prova al servizio sociale nei casi previsti dall'articolo 47, la detenzione domiciliare e la semilibertà non possono essere concessi più di una volta al condannato al quale sia stata applicata la recidiva prevista dall' articolo 99, quarto comma, del codice penale.

¹⁹ Recante *Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza*. Il menzionato articolo 73 disciplina la *Produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope*.

Il **comma 2** novella la legge n. 193 del 2000, Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti, inserendovi l'articolo 3-bis, che concede alle imprese che assumono detenuti un credito d'imposta.

Si precisa (**comma 3**) che i crediti d'imposta sono utilizzabili esclusivamente in compensazione e che sono riconosciuti (in coordinamento con la previsione della legge n. 381/1991) anche successivamente all'uscita dal carcere, per 18 o 24 mesi, a seconda che il lavoratore abbia o meno avuto accesso alle misure alternative alla detenzione.

La Camera dei deputati è intervenuta sul comma 2 dell'articolo 3-bis, riformulandolo nel senso che le previsioni introdotte dal comma medesimo non sono più inserite nella legge n. 193 del 2000 come un articolo 3-bis aggiuntivo, ma sostituiscono il vigente articolo 3²⁰ della predetta legge.

L'**articolo 4** amplia i compiti assegnati al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie all'interno del quadro normativo fissato dal Decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2012²¹, che viene integralmente richiamato.

Con il citato d.P.R. è stato nominato Commissario straordinario il Prefetto Angelo Sinesio - già Commissario Delegato ai sensi dell'O.P.C.M. 3995 del 13 gennaio 2012 - per l'anno 2013, nomina finalizzata al completamento degli interventi previsti dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 19 marzo 2010, n. 3861²². Al Commissario sono stati attribuiti i poteri degli organi delle amministrazioni competenti in via ordinaria²³ nonché quelli previsti dall'articolo 17-ter del decreto-legge n. 195 del 2009²⁴. Il d.P.R. ha confermato le risorse umane e strumentali già attribuite al

²⁰ Si riporta qui di seguito il testo vigente dell'articolo 3 della legge n. 193 del 2000: "*Art. 3. 1. Sgravi fiscali devono essere concessi alle imprese che assumono lavoratori detenuti per un periodo di tempo non inferiore ai trenta giorni o che svolgono effettivamente attività formative nei confronti dei detenuti, e in particolare dei giovani detenuti. Le agevolazioni di cui al presente comma si applicano anche nei sei mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione.*"

²¹ Registrato alla Corte dei conti il 21 dicembre 2012, registro n. 10, foglio n. 144. Il solo comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri relativo alla nomina è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 7 del 9 gennaio 2013).

²² recante *Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare la situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 29 marzo 2010, n. 73.*

²³ A tale proposito si ricorda che sono generalmente attribuite al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti tutti i servizi relativi all'esecuzione di opere edilizie da eseguirsi per conto dello Stato, tra i quali rientrano le carceri, già dal Regio Decreto 18 marzo 1931, n. 544. Al Ministero della giustizia sono invece affidate, quale competenza di carattere generale, le funzioni di manutenzione ordinaria e straordinaria, in quanto dicastero titolare della gestione amministrativa degli immobili destinati alla custodia dei detenuti.

²⁴ Recante *Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile.* L'articolo 17-ter richiamato reca le prime misure per l'attuazione del piano straordinario per la realizzazione urgente di istituti penitenziari, cd. Piano carceri, introducendo un iter più snello per la localizzazione e le espropriazione delle aree ove realizzare le nuove strutture e conferendo, a tal fine, pieni poteri al Commissario straordinario.

Commissario delegato, nonché le risorse finanziarie che confluiscono nella contabilità speciale n. 5421. Per quanto riguarda le risorse umane, il medesimo d.P.R. ha assegnato al Commissario straordinario una dotazione organica di 15 unità ed autorizzato la corresponsione di compensi per lavoro straordinario per un massimo di 50 ore mensili pro-capite.

Si ricorda, infine, che la citata Ordinanza n. 3861 del 2010 nominava Commissario delegato il Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia con il compito di redigere il Piano di interventi per la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie e la riorganizzazione, l'adeguamento ed il potenziamento delle infrastrutture già esistenti. La gestione commissariale è stata quindi successivamente prorogata da vari provvedimenti fino al decreto-legge in esame.

In particolare, il **comma 1** dell'articolo in commento stabilisce che, nei limiti di quanto previsto dal suddetto Decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2012 e in via temporanea, fino al 31 dicembre 2014, le funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie sono altresì integrate fino alla medesima scadenza con i seguenti ulteriori compiti:

- a) programmazione dell'attività di edilizia penitenziaria;
- b) manutenzione straordinaria, ristrutturazione, completamento e ampliamento delle strutture penitenziarie esistenti;
- c) realizzazione di nuovi istituti penitenziari e di alloggi di servizio per la polizia penitenziaria, al di fuori delle aree di notevole interesse pubblico sottoposte a vincolo ai sensi dell'articolo 136 del Decreto Legislativo n. 42 del 2004²⁵;
- d) destinazione e valorizzazione dei beni immobili penitenziari anche mediante acquisizione, cessione, permuta e forme di partenariato pubblico-privato ovvero tramite la costituzione di uno o più fondi immobiliari, articolati in un sistema integrato nazionale e locale;
- e) individuazione di immobili dismessi nella disponibilità dello Stato o degli enti pubblici territoriali e non territoriali, al fine della realizzazione di strutture carcerarie;
- f) raccordo con il capo Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e con il capo Dipartimento per la giustizia minorile.

L'alinea del comma 1 dell'articolo 4 prevede testualmente che, "nei limiti di quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2012,

²⁵ Recante *Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*. Il richiamato articolo 136 (*Immobili ed aree di notevole interesse pubblico*) così recita: "1. Sono soggetti alle disposizioni di questo Titolo per il loro notevole interesse pubblico: *a)* le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali; *b)* le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune bellezza; *c)* i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici; *d)* le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

registrato alla Corte dei conti il 21 dicembre 2012, registro n. 10, foglio n. 144, che viene integralmente richiamato, le funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie sono prorogate fino al 31 dicembre 2014" e sono altresì integrate fino alla medesima scadenza con gli ulteriori compiti successivamente indicati nel medesimo comma 1. La disposizione sopra riportata potrebbe suscitare perplessità, sotto il profilo della tecnica normativa utilizzata, in quanto la stessa parrebbe implicare la completa trasposizione a livello legislativo del contenuto di un atto amministrativo che, in conseguenza di ciò, non sarebbe più modificabile con le modalità proprie degli atti amministrativi e che peraltro, non essendo stato comunque pubblicato con le modalità previste per gli atti normativi, non potrebbe avere l'efficacia obbligatoria propria di questi ultimi ai sensi dell'articolo 10 delle preleggi.

Va rammentato che i profili problematici connessi con la formulazione originaria del comma 1 dell'articolo 4 del decreto legge, in conseguenza dell'integrale richiamo fatto al decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2012, sono stati evidenziati nel corso dell'esame parlamentare sia nel parere reso dalla Commissioni affari costituzionali del Senato, sia nel parere reso dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati. Alla luce delle osservazioni contenute in quest'ultimo parere²⁶, la Camera dei deputati è infine intervenuta sul punto con l'approvazione, nel corso dell'esame in Assemblea, di un emendamento con cui viene modificato il comma 1 dell'articolo 4 prevedendosi che il citato Decreto del Presidente della Repubblica sia non solo richiamato, ma altresì allegato al predetto articolo 4.

La Camera ha poi modificato la lettera b) del comma 1 dell'articolo 4 stabilendo che le attività del Commissario straordinario aventi ad oggetto la manutenzione straordinaria, la ristrutturazione, il completamento, e l'ampliamento delle strutture penitenziarie esistenti devono essere svolte d'intesa con il Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e con il Capo del dipartimento della giustizia minorile.

La Camera ha quindi mantenuto la lettera b-bis) introdotta dal Senato che attribuisce al Commissario straordinario l'individuazione, secondo criteri di economicità individuati dal Ministero della giustizia, delle piccole strutture carcerarie da mantenere al fine di promuovere percorsi di esecuzione della pena differenziati e trattamenti individualizzati finalizzati alla rieducazione e al reinserimento dei detenuti.

Tanto alla lettera d) quanto alla lettera e) del comma 1 il Senato ha aggiunto, durante l'esame in prima lettura, il riferimento alla costituzione di diritti reali sugli immobili in favore di terzi. **L'altro ramo del Parlamento è intervenuto sulle predette lettere d) ed e) specificando che la costituzione di diritti reali**

²⁶ Si vedano le dichiarazioni del sottosegretario di Stato Berretta nella seduta della Commissione giustizia della Camera dei deputati del 1° Agosto 2013.

sugli immobili in favore di terzi può aver luogo esclusivamente per la realizzazione di impianti finalizzati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Il **comma 2** prevede quindi che gli atti del Commissario straordinario, ove rientrino nelle competenze assegnate all'Agenzia del demanio, siano adottati d'intesa con la stessa Agenzia.

In base al **comma 3** restano in capo al Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, le funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo sull'attività del Commissario straordinario del Governo svolta in esecuzione dei compiti assegnati. Si dispone, altresì, che questi riferisca trimestralmente al Ministro della giustizia e al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sull'attività svolta.

A questa disposizione il **Senato** ha aggiunto, durante l'esame in prima lettura, l'obbligo di relazione annuale al Parlamento, al quale il Commissario dovrà adempiere, per il 2013, entro il 31 dicembre. **La Camera ha modificato la previsione di cui al comma 3 stabilendo che il Commissario trasmetta annualmente al Parlamento una relazione sull'attività svolta e che lo stesso trasmetta semestralmente alle Commissioni parlamentari competenti una relazione sull'attività programmatica. Si è altresì previsto che, in sede di prima applicazione, la relazione annuale dovrà comunque essere trasmessa alle competenti Commissioni parlamentari entro il 31 dicembre 2013.**

Il **comma 4** dispone che gli atti del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie di cui al comma 1 sono soggetti al controllo di regolarità amministrativa e contabile nei termini e con le modalità previsti dalla legislazione vigente. Il medesimo Commissario trasmette annualmente al Ministro della giustizia ed alla competente sezione di controllo della Corte dei conti una relazione sullo stato di attuazione dei compiti di cui al comma 1, a norma dell'articolo 15 del decreto legislativo 30 giugno 2011 n. 123.

Il **comma 5** prevede, poi, che gli atti del Commissario siano adottati nei limiti delle risorse disponibili sul cap. 5421 assegnato alla contabilità speciale del medesimo Commissario. Il Senato, durante la prima lettura, ha eliminato il riferimento specifico al numero del capitolo di bilancio.

Il **comma 6** dispone che, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto legge in conversione, al medesimo Commissario siano attribuiti i poteri derogatori, ove necessario, di cui alle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri nn. 3861/2010 (*vedi sopra*) e 3995/2012²⁷, limitatamente alle deroghe alla Legge n. 717 del 1949²⁸, al D.P.R. n. 383 del 1994²⁹, all'articolo 17 della Legge n. 127 del 1997³⁰ e agli articoli 49 e 70 del D. Lgs. n. 163 del 2006³¹.

²⁷ O.P.C.M. 13 gennaio 2012, n. 3995, recante *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare la situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 19 gennaio 2012, n. 15.

²⁸ Recante *Norme per l'arte negli edifici pubblici*.

La Camera dei deputati ha modificato il comma 6 escludendo le deroghe agli articoli 49 e 70 del D. Lgs. n. 163 del 2006.

Il **comma 7** dispone che, stante quanto già previsto dal citato D.P.R. 3 dicembre 2012, al Commissario straordinario è assegnata una dotazione organica di ulteriori 15 unità, ripartite tra le varie qualifiche, ivi comprese quelle dirigenziali, secondo la pianta organica stabilita dal medesimo Commissario. Si precisa che il personale proveniente dalle pubbliche amministrazioni, dalle Agenzie e dagli enti territoriali è assegnato, anche in posizione di comando o distacco, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, ai sensi del D. Lgs. n. 165 del 2001³², conservando lo stato giuridico e il trattamento economico in godimento con oneri a carico dell'amministrazione di appartenenza. Al fine di assicurare la piena operatività della struttura, il medesimo comma autorizza il Commissario a stipulare contratti a tempo determinato, ma nei limiti delle risorse disponibili sul cap. 5421 assegnato alla contabilità speciale del medesimo Commissario.

In merito il **Senato**, con una modifica introdotta durante l'esame in prima lettura, ha specificato che il personale in comando o distacco non ha diritto ad indennità o compensi aggiuntivi ed ha – anche in questo comma – soppresso il richiamo specifico al capitolo.

La relazione della Corte dei Conti³³ (delibera 11/2012/G emessa il 12 settembre 2012) indica un attivo di 333,4 milioni di euro al 28 agosto 2012. Le risorse derivano dai trasferimenti statali provenienti dai capitoli 7473 e 7300 dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dalle somme provenienti dalla Cassa delle ammende, nonché dalle somme provenienti da Fondi regionali e privati.

Il **comma 8** conferma le risorse strumentali e finanziarie già assegnate al Commissario straordinario, nonché quelle già disponibili sul cap. 5421 assegnato alla contabilità speciale del Commissario straordinario. Anche in questo caso il **Senato**, nel corso della prima lettura, ha soppresso il richiamo al capitolo.

²⁹ Recante *Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale*.

³⁰ Recante *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*. Il richiamato articolo 17 reca 'Ulteriori disposizioni in materia di semplificazione dell'attività amministrativa e di snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo'.

³¹ Recante *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*. I richiamati articoli 49 e 70 disciplinano, rispettivamente l'Avvalimento (artt. 47 e 48, direttiva 2004/18; art. 54, direttiva 2004/17) e i Termini di ricezione delle domande di partecipazione e di ricezione delle offerte (art. 38, direttiva 2004/18; art. 3, d.P.C.M. n. 55/1991; artt. 6 e 7, d.lgs. n. 358/1992; artt. 9 e 10, d.lgs. n. 157/1995; artt. 79, co. 1, primo periodo; 79, commi 3, 4, 7, 8; 81, co. 1, d.P.R. n. 554/1999).

³² Recante *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*.

³³ Concernente *La gestione delle opere di edilizia penitenziaria. Situazioni di criticità: istituti detentivi non funzionanti; carenze di personale della polizia penitenziaria; sovraffollamento. Il Commissario delegato per l'emergenza penitenziaria*.

Infine il **comma 9** stabilisce espressamente che, in relazione alle attività compiute in attuazione della norma, al Commissario straordinario non spetta alcun tipo di compenso.

L'**articolo 5** reca la consueta clausola di invarianza finanziaria, prevedendo che all'attuazione delle disposizioni in esame si provveda tramite l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

L'**articolo 6** disciplina l'entrata in vigore del provvedimento, disponendo l'efficacia del decreto-legge dal giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, avvenuta il 2 luglio u.s.

ALLEGATI

DATI STATISTICI SULLA SITUAZIONE CARCERARIA

Il presente allegato raccoglie dati statistici relativi alla situazione carceraria in Italia³⁴.

In particolare, la [Tabella 1](#), con i relativi grafici, presenta i dati relativi alla popolazione carceraria complessiva nel periodo 1991 - maggio 2013.

La [Tabella 2](#) illustra l'andamento delle misure alternative alla detenzione (affidamento in prova e semilibertà) nel periodo 2000 - maggio 2013³⁵. La successiva [Tabella 3](#) mostra la percentuale dei soggetti in esecuzione penale esterna rispetto al totale dei detenuti condannati.

La [Tabella 4](#) presenta la situazione - al 31 maggio 2013 - delle presenze nei penitenziari per Regione anche in relazione alla capienza regolamentare degli stessi istituti, illustrando quindi le situazioni di sovraffollamento³⁶.

³⁴ Si segnala che alcune informazioni sul tema sono contenute nel dossier del Servizio studi del Senato [n. 11](#) "Dati statistici relativi all'amministrazione della giustizia in Italia" (XVII legislatura, maggio 2013).

³⁵ Rilevazioni sistematiche sull'esecuzione esterna sono presentati sul sito del Ministero della giustizia a partire dall'anno 2006. Per il periodo 2000-2005 si è tenuto conto delle informazioni contenute nel documento dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - DG dell'esecuzione penale esterna, datato 2 febbraio 2006, fornito nell'ambito delle attività di sopralluogo nelle carceri svolta dalla Commissione Giustizia del Senato nel corso della XIV legislatura.

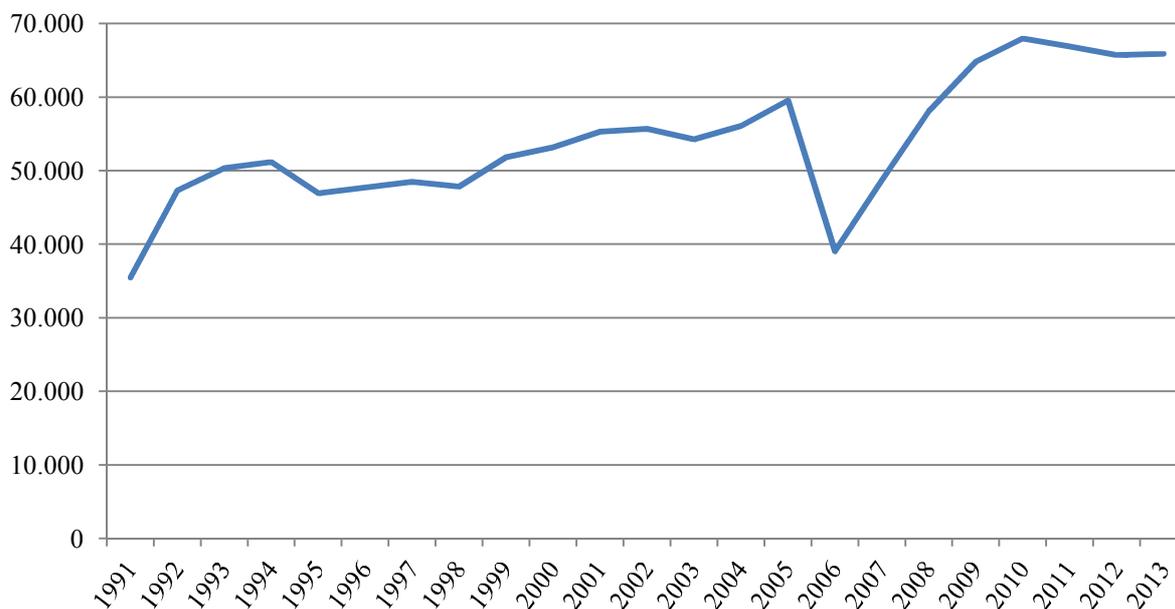
³⁶ Il dato relativo al sovraffollamento in percentuale è dato dal rapporto: (detenuti presenti - capienza regolamentare)/capienza regolamentare.

Tabella 1 - Detenuti presenti italiani e stranieri (1991-2013)

Data di rilevazione	Posizione giuridica					Sesso			Nazionalità	
	Imputati	Condannati	Internati	Totale	Variazione percentuale rispetto all'anno precedente	Donne	% rispetto ai presenti	Stranieri	% rispetto ai presenti	
1991	19.875	14.319	1.275	35.469		1.892	5,33	5.365	15,13	
1992	25.343	20.567	1.406	47.316	33,40	2.568	5,43	7.237	15,3	
1993	25.497	23.503	1.348	50.348	6,41	2.525	5	7.892	15,67	
1994	23.544	26.265	1.356	51.165	1,62	2.311	5	8.481	16,58	
1995	19.431	26.089	1.388	46.908	-8,32	1.999	4	8.334	17,77	
1996	19.375	26.962	1.372	47.709	1,71	2.099	4	9.373	19,65	
1997	20.510	26.646	1.339	48.495	1,65	1.938	4	10.825	22,32	
1998	21.952	24.551	1.308	47.811	-1,41	1.832	4	11.973	25,04	
1999	23.699	26.674	1.441	51.814	8,37	2.190	4	14.057	27,13	
2000	24.295	27.414	1.456	53.165	2,61	2.316	4	15.582	29,31	
2001	23.302	30.658	1.315	55.275	3,97	2.421	4,38	16.294	29,48	
2002	21.682	32.854	1.134	55.670	0,71	2.469	4,44	16.788	30,16	
2003	20.225	32.865	1.147	54.237	-2,57	2.493	4,6	17.007	31,36	
2004	20.036	35.033	999	56.068	3,38	2.589	4,62	17.819	31,78	
2005	21.662	36.676	1.185	59.523	6,16	2.804	4,71	19.836	33,32	
2006	22.145	15.468	1.392	39.005	-34,47	1.670	4,28	13.152	33,72	
2007	28.188	19.029	1.476	48.693	24,84	2.175	4,47	18.252	37,48	
2008	29.901	26.587	1.639	58.127	19,37	2.526	4,35	21.562	37,09	
2009	29.809	33.145	1.837	64.791	11,46	2.751	4,12	24.067	37,15	
2010	28.782	37.432	1.747	67.961	4,89	2.930	4,31	24.954	36,72	
2011	27.325	38.023	1.549	66.897	-1,57	2.808	4,2	24.174	36,14	
2012	25.777	38.656	1.268	65.701	-1,79	2.804	4,27	23.492	35,76	
maggio 2013	n.d.	n.d.	n.d.	65.886	0,28	2.897	4,40	23.265	35,31	

Fonte: Ministero della Giustizia.

Detenuti presenti italiani e stranieri
(Anni 1991-2013)



Presenze detenuti. Variazione percentuale rispetto all'anno precedente
(Anni 1992-2013)

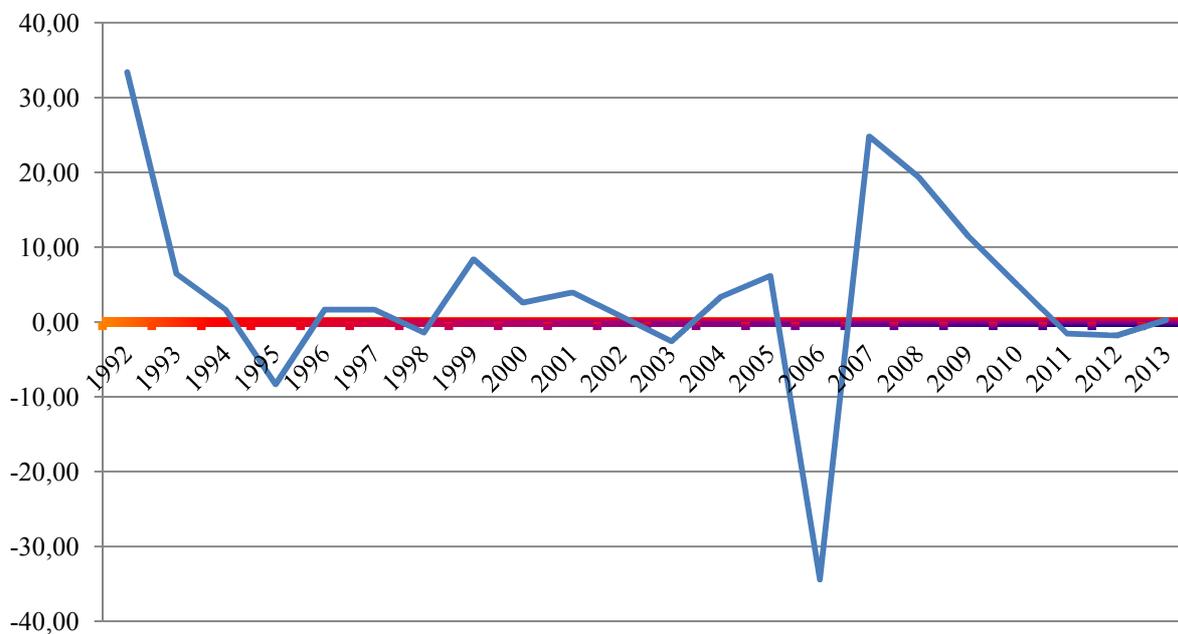


Tabella 2 - Misure alternative alla detenzione (2000-2013)

<i>Anno</i>	<i>Affidamento in prova</i>	<i>Semilibertà</i>	<i>Detenzione domiciliare</i>
2000	18.251	3.366	9.489
2001	19.520	3.602	11.511
2002	21.355	3.972	12.939
2003	23.584	3.814	13.914
2004	25.264	3.489	14.645
2005	24.897	2.458	14.527
2006	1.818	649	1.618
2007	2.748	706	1.548
2008	4.651	780	2.338
2009	6.515	843	3.422
2010	8.778	917	5.748
2011	9.952	916	8.371
2012	9.989	858	9.139
2013*	10.958	880	3.030

*Dati al 31 maggio 2013

Fonti: per gli anni 2000-2005 *Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Direzione generale dell'Esecuzione penale esterna* in "Il sistema penitenziario italiano", Documentazione della 2a Commissione permanente del Senato (giustizia), n. 4, aprile 2006, p. 822; per gli anni 2006-2013 *Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative.*

Misure alternative alla detenzione
(Anni 2000-2013)

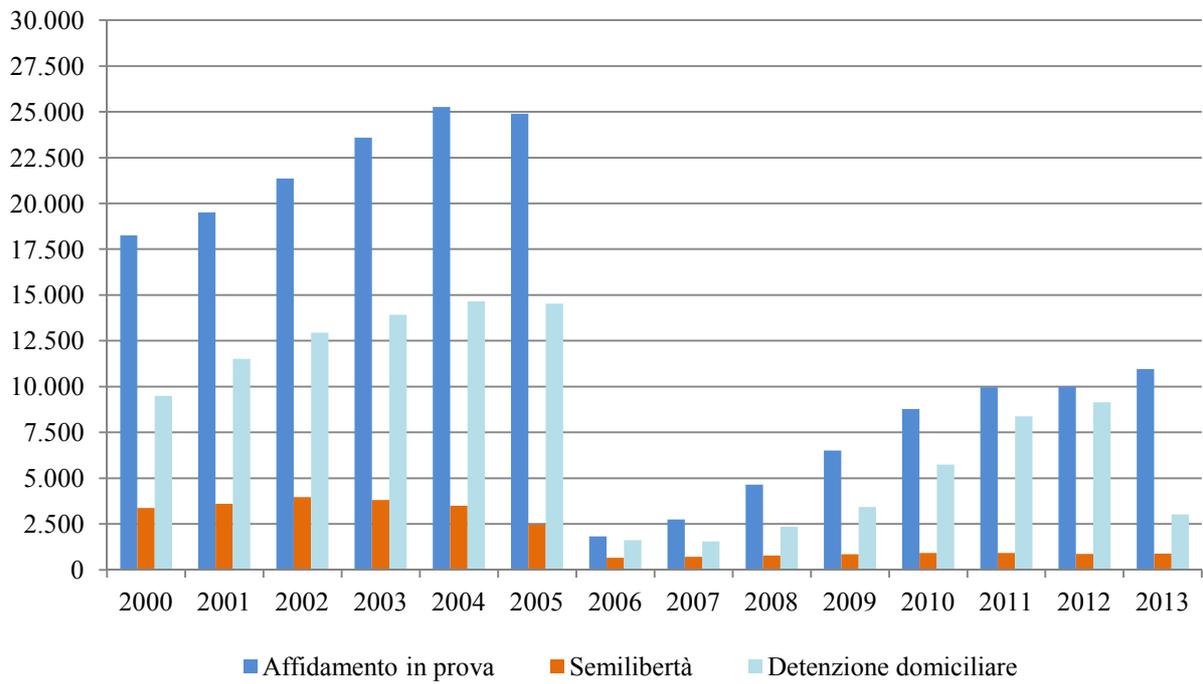


Tabella 3 - Misure alternative alla detenzione e condannati (2000-2012)

<i>Anno</i>	<i>Totale misure alternative</i>	<i>Condannati</i>	<i>Percentuale</i>
2000	31.106	27.414	113,47
2001	34.633	30.658	112,97
2002	38.266	32.854	116,47
2003	41.312	32.865	125,70
2004	43.398	35.033	123,88
2005	41.882	36.676	114,19
2006	4.085	15.468	26,41
2007	5.002	19.029	26,29
2008	7.769	26.587	29,22
2009	10.780	33.145	32,52
2010	15.443	37.432	41,26
2011	19.239	38.023	50,60
2012	19.986	38.656	51,70

Misure alternative alla detenzione e condannati
(Anni 2000-2012)

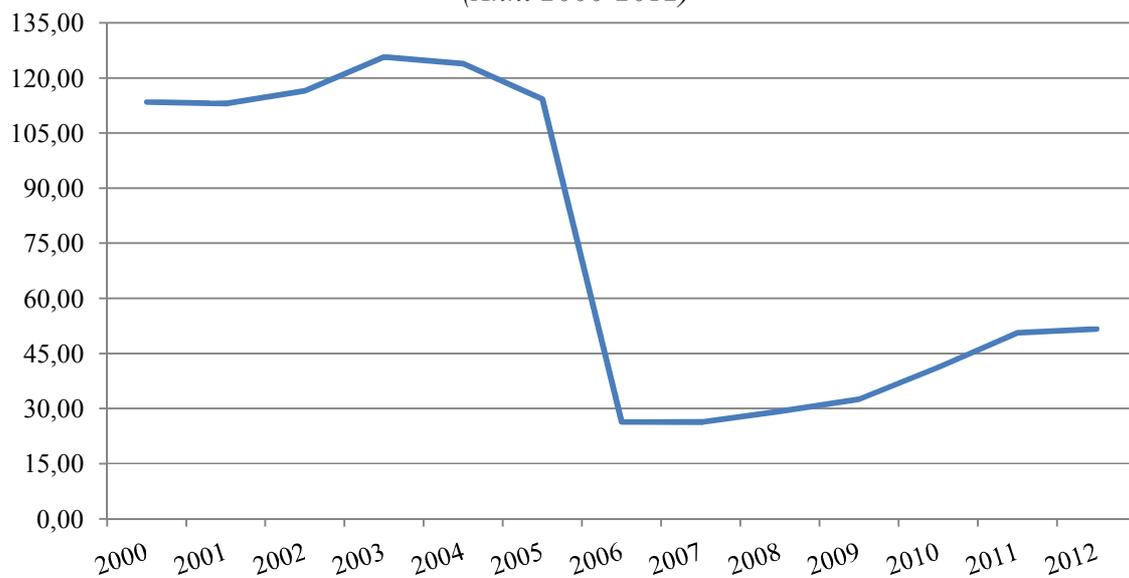


Tabella 4 - Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione

situazione al 31 maggio 2013

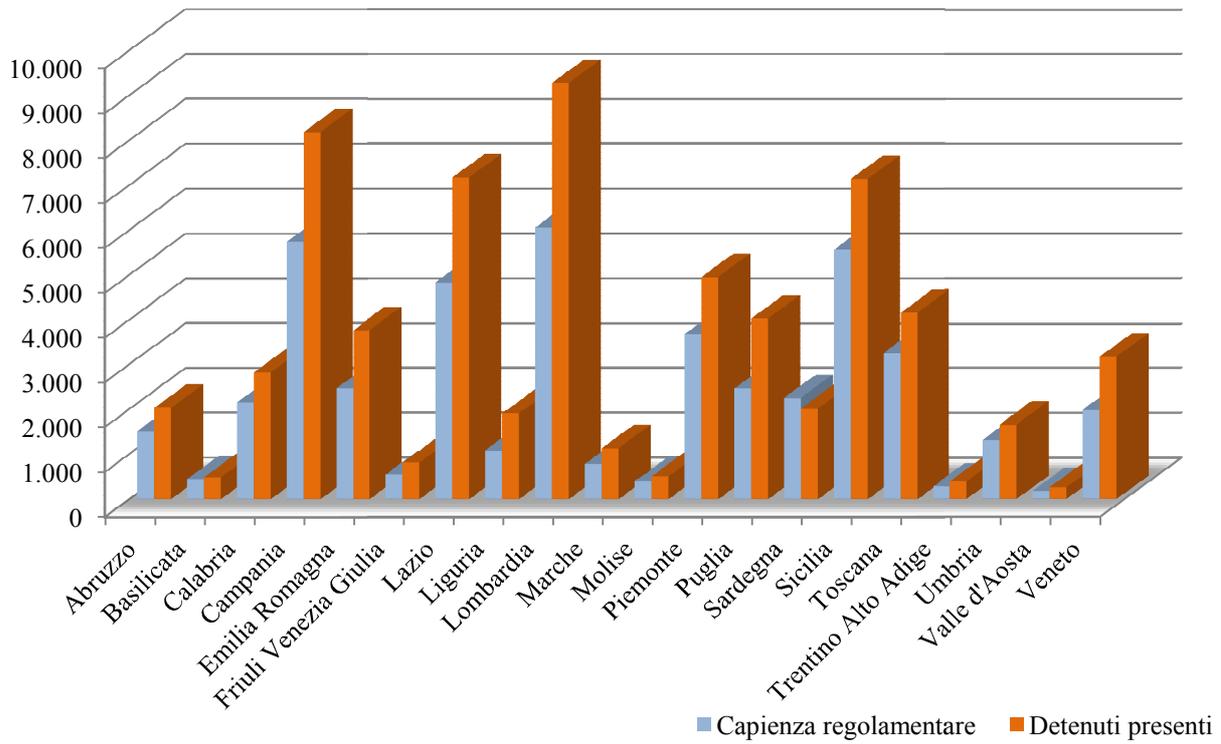
Regione di detenzione	Numero istituti	Capienza regolamentare (*)	detenuti presenti		di cui stranieri	detenuti presenti in semilibertà (**)		sovraffollamento in percentuale
			totale	donne		totale	stranieri	
Abruzzo	8	1.512	2.027	76	292	13	1	34,06%
Basilicata	3	441	482	16	69	3	0	9,30%
Calabria	12	2.151	2.820	63	365	15	0	31,10%
Campania	17	5.744	8.186	380	1.016	223	2	42,51%
Emilia Romagna	13	2.465	3.767	150	1.929	42	8	52,82%
Friuli Venezia Giulia	5	548	808	34	435	32	10	47,45%
Lazio	14	4.834	7.171	485	2.849	78	10	48,35%
Liguria	7	1.088	1.911	82	1.121	28	8	75,64%
Lombardia	19	6.051	9.280	578	4.124	72	9	53,36%
Marche	7	777	1.135	36	503	4	0	46,07%
Molise	3	391	507	0	62	2	0	29,67%
Piemonte	13	3.679	4.951	167	2.478	39	10	34,57%
Puglia	11	2.459	4.027	211	733	91	3	63,77%
Sardegna	12	2.257	2.021	41	775	21	0	-10,46%
Sicilia	27	5.559	7.143	176	1.268	95	4	28,49%
Toscana	18	3.261	4.157	167	2.229	86	28	27,48%
Trentino Alto Adige	2	280	392	21	279	8	4	40,00%
Umbria	4	1.332	1.659	64	704	13	1	24,55%
Valle d'Aosta	1	181	262	0	187	3	1	44,75%
Veneto	10	1.985	3.180	150	1.847	30	5	60,20%
TOTALE NAZIONALE	206	46.995	65.886	2.897	23.265	898	104	40,20%

(*) Il dato sulla capienza non tiene conto di eventuali situazioni transitorie che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato.

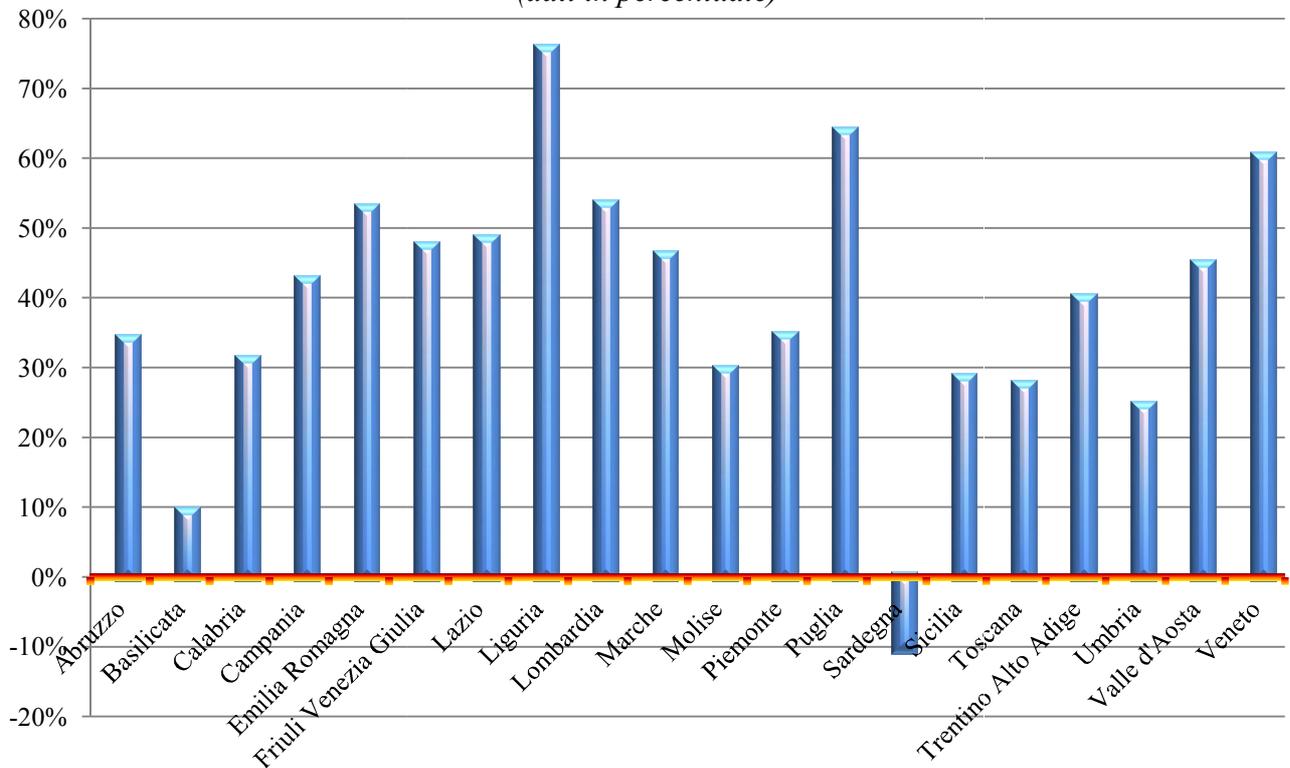
(**) I detenuti presenti in semilibertà sono compresi nel totale dei detenuti presenti.

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

Detenuti e capienza per regione



Sovraffollamento rispetto alla capienza regolamentare (dati in percentuale)





DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (LETTA)

e dal Ministro della giustizia (CANCELLIERI)

(V. Stampato n. 896)

approvato dal Senato della Repubblica il 24 luglio 2013

(V. Stampato Camera n. 1417)

modificato dalla Camera dei deputati il 5 agosto 2013

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 6 agosto 2013*

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena

INDICE

Disegno di legge: testo approvato dal Senato della Repubblica e testo approvato dalla Camera dei deputati	Pag. 3
Testo del decreto-legge	» 22

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

Art. 1.

1. Il decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge.

2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 1.

1. *Identico.*
(*Si vedano le modifiche di cui all'Allegato*)

2. *Identico.*

(Segue: Testo approvato dal Senato della Repubblica)

ALLEGATO

MODIFICAZIONI APPORTATE IN SEDE DI CONVERSIONE AL
DECRETO-LEGGE 1° LUGLIO 2013, N. 78

All'articolo 1, comma 1:

alla lettera a) è premessa la seguente:

«0a) all'articolo 280, comma 2, la parola: "quattro" è sostituita dalla seguente: "cinque"»;

alla lettera a), capoverso 1-bis, la parola: «stabilisce» è sostituita dalla seguente: «dispone» e le parole: «le esigenze» sono sostituite dalle seguenti: «comunque le prioritarie esigenze»;

dopo la lettera a) è inserita la seguente:

«a-bis) all'articolo 386, comma 3, dopo le parole: "il relativo verbale" sono inserite le seguenti: ", anche per via telematica"»;

alla lettera b), numero 1), capoverso 4-ter, dopo la parola: «trasmette» sono inserite le seguenti: «senza ritardo»;

alla lettera b), il numero 3) è sostituito dal seguente:

«3) al comma 9, lettera a), sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole da: "624" fino a: "dall'articolo 625" sono sostituite dalle seguenti: "572, secondo comma, 612-bis, terzo comma";

b) le parole da: "e per i delitti" fino a: "del medesimo codice," sono soppresse».

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

ALLEGATO

MODIFICAZIONI APPORTATE IN SEDE DI CONVERSIONE AL
DECRETO-LEGGE 1° LUGLIO 2013, N. 78

All'articolo 1, comma 1:

alla lettera a) sono premesse le seguenti:

«0a) all'articolo 280, comma 2:

1) la parola: "quattro" è sostituita dalla seguente: "cinque";

2) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "e per il delitto di finanziamento illecito dei partiti di cui all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e successive modificazioni";

0b) all'articolo 274, comma 1, lettera c), secondo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "ovvero, in caso di custodia cautelare in carcere, di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni"»;

identico;

identico;

identico;

alla lettera b), numero 3), la lettera a) è sostituita dalla seguente:

a) **nella lettera a)**, le parole da: "624" fino a: "dall'articolo 625" sono sostituite dalle seguenti: "572, secondo comma, 612-bis, terzo comma" e le parole da: "e per i delitti" fino a: "del medesimo codice," sono soppresse».

(Segue: *Testo approvato dal Senato della Repubblica*)

All'articolo 2, comma 1:

la lettera a) è sostituita dalla seguente:

«a) all'articolo 21, dopo il comma 4-*bis* è aggiunto il seguente:

"4-*ter*. I detenuti e gli internati di norma possono essere assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito, tenendo conto anche delle loro specifiche professionalità e attitudini lavorative, nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, le unioni di comuni, le aziende sanitarie locali o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato. I detenuti e gli internati possono essere inoltre assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati da loro commessi. Sono esclusi dalle previsioni del presente comma i detenuti e gli internati per il delitto di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale e per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste. Si applicano, in quanto compatibili, le modalità previste nell'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274"»;

dopo la lettera a) sono inserite le seguenti:

«a-*bis*) all'articolo 30-*ter*, comma 2, la parola: "venti" è sostituita dalla seguente: "trenta" e la parola: "sessanta" è sostituita dalla seguente: "cento";

a-*ter*) all'articolo 30-*ter*, comma 4, le lettere a) e b) sono sostituite dalle seguenti:

"a) nei confronti dei condannati all'arresto o alla reclusione non superiore a quattro anni anche se congiunta all'arresto;

b) nei confronti dei condannati alla reclusione superiore a quattro anni, salvo quanto previsto dalla lettera c), dopo l'espiazione di almeno un quarto della pena"»;

alla lettera b), i numeri 1) e 2) sono soppressi;

*alla lettera b), numero 3), al secondo periodo, le parole: «commi 1» sono sostituite dalle seguenti: «commi 01, 1» e dopo le parole: «magistrato di sorveglianza» sono aggiunte le seguenti: «che può disporre l'applicazione provvisoria della misura»; all'ultimo periodo, le parole: «comma 4-*bis*» sono sostituite dalle seguenti: «comma 4»;*

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

All'articolo 2, comma 1:

identico;

«a) identico:

"4-ter. I detenuti e gli internati di norma possono essere assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito, tenendo conto anche delle loro specifiche professionalità e attitudini lavorative, nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, le unioni di comuni, le aziende sanitarie locali o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato. I detenuti e gli internati possono essere inoltre assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati da loro commessi. **L'attività è in ogni caso svolta con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dei detenuti e degli internati.** Sono esclusi dalle previsioni del presente comma i detenuti e gli internati per il delitto di cui all'articolo 416-bis del codice penale e per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste. Si applicano, in quanto compatibili, le modalità previste nell'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274"»;

identico;

soppresso

identico;

(Segue: Testo approvato dal Senato della Repubblica)

alla lettera b), il numero 4) è sostituito dal seguente:

«4) il comma 9 è sostituito dal seguente:

"9. La condanna per il delitto di cui al comma 8, salvo che il fatto non sia di lieve entità, importa la revoca del beneficio"»;

le lettere c) e d) sono soppresse.

All'articolo 3, comma 1, capoverso 5-ter, le parole da: «di altri reati» fino alla fine del capoverso sono sostituite dalle seguenti: «di reato diverso da quelli di cui al comma 5, commesso, per una sola volta, da persona tossicodipendente o da assuntore abituale di sostanze stupefacenti e in relazione alla propria condizione di dipendenza o di assuntore abituale, per il quale il giudice infligga una pena non superiore ad un anno di detenzione, salvo che si tratti di reato previsto dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale o di reato contro la persona».

Dopo l'articolo 3 è inserito il seguente:

«Art. 3-bis. - (Misure per favorire l'attività lavorativa dei detenuti ed internati). - 1. All'articolo 4, comma 3-bis, della legge 8 novembre 1991, n. 381, l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: "Gli sgravi contributivi di cui al presente comma si applicano per un periodo successivo alla cessazione dello stato di detenzione di diciotto mesi per i detenuti ed internati che hanno beneficiato di misure alternative alla detenzione o del lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, e di ventiquattro mesi per i detenuti ed internati che non ne hanno beneficiato".

2. Alla legge 22 giugno 2000, n. 193, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo l'articolo 3 è inserito il seguente:

"Art. 3-bis. - 1. Alle imprese che assumono, per un periodo di tempo non inferiore ai trenta giorni, lavoratori detenuti e internati ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, o che svolgono effettivamente attività formative nei loro confronti, è concesso un credito d'imposta mensile nella misura massima di settecento euro per ogni lavoratore assunto.

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

identico;

la lettera c) è sostituita dalla seguente:

«c) l'articolo 50-bis è abrogato»;

la lettera d) è soppressa.

*All'articolo 3, comma 1, capoverso 5-ter, le parole da: «di altri reati» fino alla fine del capoverso sono sostituite dalle seguenti: «di reato diverso da quelli di cui al comma 5, commesso, per una sola volta, da persona tossicodipendente o da assuntore abituale di sostanze stupefacenti o **psicotrope** e in relazione alla propria condizione di dipendenza o di assuntore abituale, per il quale il giudice infligga una pena non superiore ad un anno di detenzione, salvo che si tratti di reato previsto dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale o di reato contro la persona».*

Dopo l'articolo 3 è inserito il seguente:

«Art. 3-bis. - (Misure per favorire l'attività lavorativa dei detenuti ed internati). - 1. Identico.

2. Identico:

*a) l'articolo 3 è **sostituito dal** seguente:*

"Art. 3. Identico";

(Segue: *Testo approvato dal Senato della Repubblica*)

2. Alle imprese che assumono, per un periodo di tempo non inferiore ai trenta giorni, detenuti semiliberi provenienti dalla detenzione, o che svolgono effettivamente attività formative nei loro confronti, è concesso un credito d'imposta mensile nella misura massima di trecentocinquanta euro per ogni lavoratore assunto.

3. I crediti d'imposta di cui ai commi 1 e 2 sono utilizzabili esclusivamente in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e successive modificazioni, e si applicano per un periodo di diciotto mesi successivo alla cessazione dello stato di detenzione per i detenuti ed internati che hanno beneficiato di misure alternative alla detenzione o del lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, e di ventiquattro mesi per i detenuti ed internati che non ne hanno beneficiato";

b) all'articolo 4, comma 1, **le parole: "all'articolo 3" sono sostituite dalle seguenti: "agli articoli 3 e 3-bis"** e le parole: "sulla base delle risorse" sono sostituite dalle seguenti: "nei limiti delle risorse"».

All'articolo 4:

al comma 1, dopo la lettera b) è inserita la seguente:

«*b-bis*) nel rispetto dei criteri di economicità individuati dal Ministero della giustizia, mantenimento e promozione delle piccole strutture carcerarie idonee all'istituzione di percorsi di esecuzione della pena differenziati su base regionale e all'implementazione di quei trattamenti individualizzati indispensabili per la rieducazione e il futuro reinserimento sociale del detenuto»;

al comma 1, lettera d), dopo la parola: «permuta» sono inserite le seguenti: «, costituzione di diritti reali sugli immobili in favore di terzi»;

al comma 1, lettera e), dopo la parola: «permuta» sono inserite le seguenti: «, alla costituzione di diritti reali sugli immobili in favore di terzi»;

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

b) all'articolo 4, comma 1, le parole: "sulla base delle risorse" sono sostituite dalle seguenti: "nei limiti delle risorse"».

All'articolo 4:

al comma 1, alinea, dopo la parola: «richiamato» sono inserite le seguenti: «ed è allegato al presente decreto»;

al comma 1, lettera b), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, d'intesa con il Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e con il Capo del Dipartimento della giustizia minorile»;

identico;

al comma 1, lettera d), dopo la parola: «permuta» sono inserite le seguenti: «, costituzione di diritti reali sugli immobili in favore di terzi per la realizzazione di impianti finalizzati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili»;

al comma 1, lettera e), dopo la parola: «permuta» sono inserite le seguenti: «, costituzione di diritti reali sugli immobili in favore di terzi per la realizzazione di impianti finalizzati alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili»;

(Segue: Testo approvato dal Senato della Repubblica)

al comma 3, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Il Commissario trasmette annualmente al Parlamento una relazione sull'attività svolta. In sede di prima applicazione, la relazione deve comunque essere trasmessa alle competenti Commissioni parlamentari entro il 31 dicembre 2013»;

al comma 5, le parole: «sul cap. 5421 assegnato alla» sono sostituite dalla seguente: «sulla»;

al comma 7, dopo il secondo periodo è inserito il seguente: «Il personale in posizione di comando o di distacco non ha diritto ad indennità o compensi aggiuntivi» e, al terzo periodo, le parole: «sul cap. 5421 assegnato alla» sono sostituite dalla seguente: «sulla»;

al comma 8, le parole: «sul cap. 5421 assegnato alla» sono sostituite dalla seguente: «sulla».

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

*al comma 3, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «Il Commissario trasmette annualmente al Parlamento una relazione sull'attività svolta. **Il Commissario trasmette semestralmente alle Commissioni parlamentari competenti una relazione sull'attività programmatica.** In sede di prima applicazione, la relazione di cui al terzo periodo deve comunque essere trasmessa alle competenti Commissioni parlamentari entro il 31 dicembre 2013»;*

identico;

al comma 6, le parole: «, agli articoli 49 e 70 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163» sono soppresse;

identico;

identico.

È aggiunto, in fine, il seguente allegato:

«ALLEGATO
(Articolo 4, comma 1)

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

VISTO l'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

VISTA la legge 20 luglio 2004, n. 215;

VISTO l'articolo 5, comma 5-bis, della legge 24 febbraio 1992, n. 225;

VISTO l'articolo 2, comma 2-octies, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10;

VISTO l'articolo 3 del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100;

VISTO l'articolo 44-bis del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14;

(Segue: Testo approvato dal Senato della Repubblica)

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

VISTO l'articolo 17 del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14;

VISTO l'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2;

VISTO l'articolo 17-ter del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26;

VISTO il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123;

VISTO l'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214;

VISTE le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 19 marzo 2010, n. 3861, e 13 gennaio 2012, n. 3995;

VISTI i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 27 gennaio 2012 e 11 maggio 2012;

CONSIDERATO che ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100, le gestioni commissariali che operano ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni, non sono suscettibili di proroga o rinnovo oltre il termine del 31 dicembre 2012;

CONSIDERATO altresì che, ai sensi dell'articolo 17 del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14, la gestione commissariale di cui al predetto articolo 44-bis è stata prorogata sino al 31 dicembre 2012;

RITENUTA la persistente necessità di fare fronte alla grave situazione di sovrappopolamento delle carceri, assicurando l'attuazione del programma degli interventi necessari per conseguire la realizzazione delle nuove infrastrutture carcerarie e l'aumento della capienza di quelle esistenti, ai sensi del citato articolo 44-bis, da conseguirsi attraverso il completamento del piano di interventi previsto dall'articolo 1 dell'O.P.C.M. n. 3861 del 19 marzo 2010, già avviato dal commissario delegato per l'emergenza conseguente al sovraffollamento degli istituti penitenziari;

RITENUTA inoltre la necessità, al fine di realizzare gli specifici obiettivi del programma sopra indicato, di avvalersi di un soggetto gestore che assicuri l'attuazione del citato piano degli interventi, in continuità con i compiti già svolti dal predetto commissario delegato;

(Segue: Testo approvato dal Senato della Repubblica)

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

RITENUTO pertanto necessario procedere alla nomina di un Commissario straordinario di governo ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 400 del 1988;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 30 novembre 2012;

SULLA PROPOSTA del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro della giustizia;

DECRETA

Articolo 1.

1. Al fine di assicurare il completamento degli interventi necessari per la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie e per l'aumento della capienza di quelle esistenti, previsti dal programma di interventi di cui in premessa, il prefetto dottor Angelo Sinesio è nominato Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, a decorrere dal 1° gennaio 2013.

2. Il Commissario straordinario di cui al comma 1 svolge presso il Ministero della giustizia le funzioni di competenza statale per gli interventi necessari alla completa attuazione del programma e del piano degli interventi citati in premessa, per il tempo a tale fine occorrente e comunque non oltre il 31 dicembre 2013.

3. Al Commissario straordinario sono attribuiti, con riferimento ad ogni fase del programma e ad ogni atto necessario per l'attuazione del piano degli interventi citati in premessa, i poteri degli organi delle amministrazioni competenti in via ordinaria, nonché quelli di cui all'articolo 17-ter del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26.

4. Al Commissario straordinario sono assegnate le risorse strutturali e finanziarie già attribuite al commissario delegato di cui alle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3861 del 2010 e n. 3995 del 2012, comprese quelle disponibili sulla contabilità speciale n. 5421. Esse sono gestite, non oltre il termine di cui al comma 2, sulla stessa contabilità speciale, che viene intestata al Commissario straordinario. Sulla medesima contabilità speciale confluiscono altresì i fondi assegnati dalla delibera CIPE n. 6 del 20 gennaio 2012, nonché le eventuali ulteriori risorse finanziarie che saranno assegnate o destinate per le finalità di cui al presente decreto.

5. Per le esigenze indicate al comma 1 e non oltre il termine di cui al comma 2, al Commissario straordinario è assegnata una dotazione organica di personale di 15 unità. Il personale proveniente dalla pubblica amministrazione, ivi compresi gli enti territoriali, è confermato anche in posizione di comando o di distacco, secondo quanto

(Segue: Testo approvato dal Senato della Repubblica)

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

previsto dai rispettivi ordinamenti, conservando lo stato giuridico e il trattamento economico in godimento, con oneri a carico dell'amministrazione di provenienza.

6. Per il medesimo personale, per la durata della gestione commissariale, è autorizzata la corresponsione di compensi per lavoro straordinario effettivamente prestato, nel limite massimo di 50 ore mensili *pro-capite*. I relativi oneri sono posti a carico delle risorse iscritte sulla contabilità speciale n. 5421.

7. Il Commissario straordinario, per la realizzazione degli interventi, può avvalersi altresì dei competenti Provveditorati interregionali per le opere pubbliche per l'espletamento delle procedure contrattuali e la cura delle fasi esecutive, ferma restando la propria titolarità delle relative procedure di spesa.

8. Il Commissario straordinario subentra nelle convenzioni, nei protocolli, nei rapporti attivi e passivi, nei contratti di lavori, di fornitura, di servizi e di collaborazione stipulati dal commissario delegato sopra menzionato.

9. Restano fermi gli obblighi di rendicontazione, ai sensi della legislazione vigente, relativi alle precedenti gestioni commissariali.

Articolo 2.

1. Il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, esercita le funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo sull'attività del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie e approva eventuali modifiche al piano di interventi necessarie per conseguire la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie e l'aumento della capienza di quelle esistenti, su proposta congiunta del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie. Questi riferisce trimestralmente al Ministro della giustizia ed al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sull'attività svolta.

2. Gli atti del Commissario straordinario sono soggetti al controllo di regolarità amministrativa e contabile nei termini e con le modalità previsti dalla legislazione vigente.

3. Il Commissario straordinario trasmette altresì annualmente all'ufficio di controllo, ai fini del successivo inoltrare al Ministro della giustizia ed alla competente sezione di controllo della Corte dei conti, una relazione sullo stato di attuazione dell'intervento, a norma dell'articolo 15 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123.

(Segue: Testo approvato dal Senato della Repubblica)

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

Articolo 3.

1. Al Commissario straordinario nominato ai sensi dell'articolo 1 non spetta alcun tipo di compenso.

Dato a Roma, addì 3 dicembre 2012.

NAPOLITANO

MONTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri,*

SEVERINO DI BENEDETTO, *Ministro della giustizia.*

Registrato alla Corte dei conti il 21 dicembre 2012

Presidenza del Consiglio dei Ministri, registro n. 10, foglio n. 144».

Decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 153 del 2 luglio 2013.

Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Rilevato che il perdurare del sovraffollamento delle carceri e il conseguente stato di tensione all'interno degli istituti evidenziano l'insufficienza dell'attuale disciplina a fronteggiare situazioni contingenti legate alla inadeguatezza delle strutture penitenziarie e del regime di esecuzione delle pene detentive;

Rilevato che la disciplina introdotta dalla legge 26 novembre 2010, n. 199, modificata dall'articolo 3 del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9, in materia di esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi, non si è rilevata sufficiente ad eliminare il gravissimo fenomeno del sovraffollamento delle carceri e che, in ogni caso, i suoi effetti cesseranno il 31 dicembre 2013;

Rilevato che non è stato completato il piano straordinario penitenziario e non è stata adottata la riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione;

Rilevato che la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri c. Italia, ha assegnato allo Stato italiano il termine di un anno entro cui procedere all'adozione delle misure necessarie a porre rimedio alla constatata violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che sancisce il divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di adottare misure per ridurre con effetti immediati il sovraffollamento carcerario;

Ritenuta, pertanto, la necessità e urgenza di introdurre modifiche alle norme del codice di procedura penale relative all'esecuzione delle pene detentive e alle norme dell'ordinamento penitenziario in materia di misure alternative alla detenzione e benefici penitenziari;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 26 giugno 2013;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia;

EMANA

il seguente decreto-legge:

Articolo 1.

(Modifiche al codice di procedura penale)

1. Al codice di procedura penale, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 284, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente:

«1-bis. Il giudice stabilisce il luogo degli arresti domiciliari in modo da assicurare le esigenze di tutela della persona offesa dal reato.»;

b) all'articolo 656 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) dopo il comma 4, sono aggiunti i seguenti:

«4-bis. Al di fuori dei casi previsti dal comma 9, lettera b), quando la residua pena da espiare, computando le detrazioni previste dall'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, non supera i limiti indicati dal comma 5, il pubblico ministero, prima di emettere l'ordine di esecuzione, previa verifica dell'esistenza di periodi di custodia cautelare o di pena dichiarata fungibile relativi al titolo esecutivo da eseguire, trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza affinché provveda all'eventuale applicazione della liberazione anticipata. Il magistrato di sorveglianza provvede senza ritardo con ordinanza adottata ai sensi dell'articolo 69-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354. La presente disposizione non si applica nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354.

4-ter. Quando il condannato si trova in stato di custodia cautelare in carcere il pubblico ministero emette l'ordine di esecuzione e, se ricorrono i presupposti di cui al comma 4-bis, trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza per la decisione sulla liberazione anticipata.

4-quater. Nei casi previsti dal comma 4-bis, il pubblico ministero emette i provvedimenti previsti dai commi 1, 5 e 10 dopo la decisione del magistrato di sorveglianza.»;

2) al comma 5, nel primo periodo, dopo le parole: «tre anni» sono inserite le seguenti: «, quattro anni nei casi previsti dall'articolo 47-ter, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354,»;

3) al comma 9, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nella lettera a), il periodo: «423-bis, 624, quando ricorrono due o più circostanze tra quelle indicate dall'articolo 625, 624-bis del codice penale, e per i delitti in cui ricorre l'aggravante di cui all'articolo 61, primo comma, numero 11-bis), del medesimo codice, fatta eccezione per coloro che si trovano agli arresti domiciliari disposti ai sensi dell'articolo 89 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica

9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni» è sostituito dal seguente: «572, secondo comma, e 612-bis, terzo comma, del codice penale»;

b) la lettera c) è soppressa;

4) al comma 10, primo periodo, dopo le parole: «da eseguire,» sono inserite le seguenti: «e se la residua pena da espiare determinata ai sensi del comma 4-bis non supera i limiti indicati dal comma 5.».

Articolo 2.

(Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354)

1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 21, dopo il comma 4-bis, è aggiunto il seguente:

«4-ter. I detenuti e gli internati possono essere assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività da svolgersi presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato. Si applicano, in quanto compatibili, le modalità previste nell'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.»;

b) all'articolo 47-ter, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 1.1 è soppresso;

2) al comma 1-bis, nel secondo periodo, le parole: «e a quelli cui sia stata applicata la recidiva prevista dall'articolo 99, quarto comma, del codice penale» sono soppresse;

3) il comma 1-quater è sostituito dal seguente:

«1-quater. L'istanza di applicazione della detenzione domiciliare è rivolta, dopo che ha avuto inizio l'esecuzione della pena, al tribunale di sorveglianza competente in relazione al luogo di esecuzione. Nei casi in cui vi sia un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione, l'istanza di detenzione domiciliare di cui ai precedenti commi 1, 1-bis e 1-ter è rivolta al magistrato di sorveglianza. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 47, comma 4-bis.»;

4) il comma 9 è soppresso;

c) gli articoli 30-quater e 50-bis sono abrogati;

d) il comma 7-bis dell'articolo 58-quater è soppresso.

Articolo 3.

(Modifiche al d. P. R. 9 ottobre 1990, n. 309)

1. Nell'articolo 73 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, dopo il comma 5-bis, è aggiunto il seguente: «5-ter. La disposizione di cui al comma 5-bis si applica anche nell'ipotesi di altri reati commessi da persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope, salvo che si tratti di quelli previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale.»

Articolo 4.

(Compiti attribuiti al commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie)

1. Nei limiti di quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2012, registrato alla Corte dei conti il 21 dicembre 2012, registro n. 10, foglio n. 144, che viene integralmente richiamato, le funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie sono prorogate fino al 31 dicembre 2014 e sono altresì integrate fino alla medesima scadenza con i seguenti ulteriori compiti:

- a) programmazione dell'attività di edilizia penitenziaria;
- b) manutenzione straordinaria, ristrutturazione, completamento, ampliamento delle strutture penitenziarie esistenti;
- c) realizzazione di nuovi istituti penitenziari e di alloggi di servizio per la polizia penitenziaria, al di fuori delle aree di notevole interesse pubblico sottoposte a vincolo ai sensi dell'articolo 136 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- d) destinazione e valorizzazione dei beni immobili penitenziari anche mediante acquisizione, cessione, permuta e forme di partenariato pubblico-privato ovvero tramite la costituzione di uno o più fondi immobiliari, articolati in un sistema integrato nazionale e locale;
- e) individuazione di immobili, nella disponibilità dello Stato o degli enti pubblici territoriali e non territoriali, dismessi e atti alla riconversione, alla permuta o alla valorizzazione al fine della realizzazione di strutture carcerarie, anche secondo le modalità di cui alla lettera d);
- f) raccordo con il capo Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e con il capo Dipartimento per la giustizia minorile;

2. Gli atti del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, di cui al comma 1, lettere d) ed e), sono adottati d'intesa con l'Agenzia del demanio.

3. Il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, esercita le funzioni di indirizzo, di vigilanza e

controllo sull'attività del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie di cui al comma 1. Questi riferisce trimestralmente al Ministro della giustizia e al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sull'attività svolta.

4. Gli atti del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie di cui al comma 1 sono soggetti al controllo di regolarità amministrativa e contabile nei termini e con le modalità previsti dalla legislazione vigente. Il medesimo Commissario trasmette annualmente al Ministro della giustizia ed alla competente sezione di controllo della Corte dei conti una relazione sullo stato di attuazione dei compiti di cui al comma 1, a norma dell'articolo 15 del decreto legislativo 30 giugno 2011 n. 123.

5. Gli atti del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, di cui al comma 1, sono adottati nei limiti delle risorse disponibili sul cap. 5421 assegnato alla contabilità speciale del medesimo Commissario.

6. A decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie sono attribuiti i poteri derogatori, ove necessario, di cui alle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri nn. 3861/2010 e 3995/2012, limitatamente alle deroghe alla legge 29 luglio 1949, n. 717, e successive modifiche ed integrazioni, al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, all'articolo 17 della legge 15 maggio 1997 n. 127, agli articoli 49 e 70 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163.

7. Fermo restando quanto già previsto dal citato decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2012, al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie è assegnata una dotazione organica di ulteriori quindici unità, ripartite tra le varie qualifiche, ivi comprese quelle dirigenziali, secondo la pianta organica stabilita dal medesimo Commissario. Il personale proveniente dalle pubbliche amministrazioni, dalle Agenzie e dagli enti territoriali è assegnato, anche in posizione di comando o di distacco, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, conservando lo stato giuridico e il trattamento economico in godimento con oneri a carico dell'amministrazione di appartenenza. Al fine di assicurare la piena operatività della struttura, il medesimo Commissario è altresì autorizzato a stipulare contratti a tempo determinato, nei limiti delle risorse disponibili sul cap. 5421 assegnato alla contabilità speciale del medesimo Commissario.

8. Sono confermate le risorse strumentali e finanziarie già assegnate al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, nonché quelle già disponibili sul cap. 5421 assegnato alla contabilità speciale del medesimo Commissario.

9. Al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie non spetta alcun tipo di compenso.

Articolo 5.

(*Copertura finanziaria*)

1. All'attuazione delle disposizioni contenute nella presente legge si provvede mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Articolo 6.

(*Entrata in vigore*)

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 1° luglio 2013.

NAPOLITANO

LETTA – CANCELLIERI

Visto, *il Guardasigilli*: CANCELLIERI.



DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (LETTA)

e dal Ministro della giustizia (CANCELLIERI)

(V. Stampato n. 896)

approvato dal Senato della Repubblica il 24 luglio 2013

(V. Stampato Camera n. 1417)

modificato dalla Camera dei deputati il 5 agosto 2013

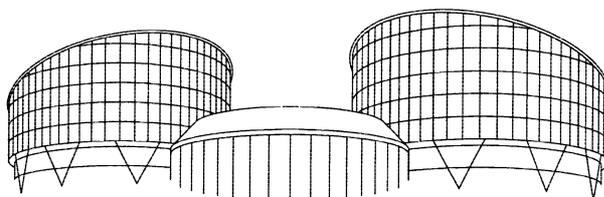
*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 6 agosto 2013*

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena

Alla pagina 5, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole:

‘Dopo l’articolo 1 è inserito il seguente:

«Art. 1- bis. – (Modifica al codice penale in materia di atti persecutori). – 1. All’articolo 612-bis, primo comma, del codice penale, le parole: “a quattro anni” sono sostituite dalle seguenti: “a cinque anni”».’



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione effettuata da Rita Carnevali, assistente linguistico, e dalla dott.ssa Rita Pucci, funzionario linguistico. La pronuncia è disponibile nell'archivio *CEDU di Italgjureweb* della Corte Suprema di Cassazione www.italgjure.giustizia.it

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE

CAUSA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

*(Ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10
e 37818/10)*

SENTENZA

STRASBURGO

8 gennaio 2013

Questa sentenza diverrà definitiva alle condizioni definite nell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.



SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

Nella causa Torreggiani e altri c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), riunita in una camera composta da

Danutė Jočienė, *presidente*,
Guido Raimondi,
Peer Lorenzen,
Dragoljub Popović,
Işıl Karakaş,
Paulo Pinto de Albuquerque,
Helen Keller, *giudici*,

e da Stanley Naismith, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 4 dicembre 2012,

Rende la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi sono sette ricorsi (nn. 57875/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10) proposti contro la Repubblica italiana con i quali sette persone («i ricorrenti») (i cui dati figurano sulla lista allegata alla presente sentenza), hanno adito la Corte in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. I ricorrenti sono stati rappresentati dagli avvocati indicati nella lista allegata. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora, e dal suo co-agente, P. Accardo.

3. In particolare i ricorrenti lamentano le condizioni nelle quali erano stati detenuti rispettivamente negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza.

4. Il 2 novembre 2010 e il 5 gennaio 2011 i ricorsi sono stati comunicati al Governo. Come consentito dall'articolo 29 § 1 della Convenzione, è stato inoltre deciso che la camera si sarebbe pronunciata contestualmente sulla ricevibilità e sul merito della causa.

5. Il 5 giugno 2012 la camera ha informato le parti che riteneva opportuno applicare la procedura della «sentenza pilota» in virtù dell'articolo 46 § 1 della Convenzione.

6. Sia il Governo che i ricorrenti hanno depositato osservazioni scritte sull'opportunità di applicare la procedura in questione.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

7. Al momento dell'introduzione dei loro ricorsi, i ricorrenti erano ristretti negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza dove scontavano la pena della reclusione.

A. Le condizioni di detenzione denunciate dai ricorrenti

1. I ricorrenti detenuti nel carcere di Busto Arsizio (ricorsi nn. 43517/09, 46882/09 e 55400/09)

8. Il sig. Torreggiani (ricorso n. 43517/09) fu detenuto nel carcere di Busto Arsizio dal 13 novembre 2006 al 7 maggio 2011, il sig. Bamba (ricorso n. 46882/09) dal 20 marzo 2008 al 23 giugno 2011 e il sig. Biondi (ricorso n. 55400/09) dal 29 giugno 2009 al 21 giugno 2011. Ciascuno di loro occupava una cella di 9 m² con altre due persone e disponeva quindi di uno spazio personale di 3 m². Nei loro ricorsi i ricorrenti sostenevano inoltre che l'accesso alla doccia nel carcere di Busto Arsizio era limitato a causa della penuria di acqua calda nell'istituto penitenziario.

2. I ricorrenti detenuti nel carcere di Piacenza (ricorsi nn. 57875/09, 35315/10, 37818/10 e 61535/09)

9. Il sig. Sela (ricorso n. 57875/09) fu detenuto a Piacenza dal 14 febbraio 2009 al 19 aprile 2010, il sig. El Haili (ricorso n. 35315/10) dal 15 febbraio 2008 all'8 luglio 2010 e il sig. Hajjoubi (ricorso n. 37818/10) dal 19 ottobre 2009 al 30 marzo 2011. Il sig. Ghisoni (ricorso n. 61535/09), incarcerato il 13 settembre 2007, è tuttora detenuto in questo istituto.

10. I quattro ricorrenti affermano di aver occupato delle celle di 9 m² con altri due detenuti. Denunciano anche che nell'istituto penitenziario mancava l'acqua calda, il che per svariati mesi avrebbe impedito loro di far regolarmente uso della doccia, e che nelle celle non vi era luce sufficiente a causa delle barre metalliche apposte alle finestre.

11. Secondo il Governo, le celle occupate a Piacenza dai ricorrenti hanno una superficie di 11 m².

B. Le ordinanze del tribunale di sorveglianza di Reggio Emilia

12. Il 10 aprile 2010, il sig. Ghisoni (n. 61535/09) e altre due persone detenute nel carcere di Piacenza si rivolsero al magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia, sostenendo che le loro condizioni detentive erano mediocri a causa del sovraffollamento nel carcere di Piacenza e denunciando una violazione del principio della parità di condizioni fra i detenuti, garantito dall'articolo 3 della legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario.

13. Con ordinanze del 16, 20 e 24 agosto 2010, il magistrato di

SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

sorveglianza accoglieva i reclami del ricorrente e dei suoi co-detenuti osservando che gli interessati occupavano delle celle che erano state concepite per un solo detenuto e che, a causa della situazione di sovraffollamento nel carcere di Piacenza, ciascuna cella accoglieva quindi tre persone. Il magistrato constatò che la quasi totalità delle celle dell'istituto penitenziario aveva una superficie di 9 m² e che nel corso dell'anno 2010, l'istituto aveva ospitato tra le 411 e le 415 persone, mentre era previsto che potesse accogliere 178 detenuti, per una capienza tollerabile di 376 persone.

14. Facendo riferimento alla sentenza *Sulejmanovic c. Italia* (n. 22635/03, 16 luglio 2009) e ai principi giurisprudenziali riguardanti la compatibilità tra le condizioni di detenzione e il rispetto dei diritti garantiti dall'articolo 3 della Convenzione, il magistrato di sorveglianza concluse che i reclamanti erano esposti a trattamenti inumani per il fatto che dovevano condividere con altri due detenuti delle celle esigue ed erano oggetto di una discriminazione rispetto ad altri detenuti che condividevano lo stesso tipo di cella con una sola persona.

15. Il magistrato trasmise così i reclami del ricorrente e degli altri detenuti alla direzione del carcere di Piacenza, al Ministero della Giustizia e all'amministrazione penitenziaria competente affinché ciascuno potesse adottare con urgenza le misure adeguate nell'ambito delle proprie rispettive competenze.

16. Nel febbraio 2011 il sig. Ghisoni fu trasferito in una cella concepita per ospitare due persone.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

A. La legge sull'ordinamento penitenziario

17. L'articolo 6 della legge n. 354 del 26 luglio 1975 («La legge sull'ordinamento penitenziario»), recita:

«I locali nei quali si svolge la vita dei detenuti e degli internati devono essere di ampiezza sufficiente, illuminati con luce naturale e artificiale in modo da permettere il lavoro e la lettura; aerati, riscaldati ove le condizioni climatiche lo esigono, e dotati di servizi igienici riservati, decenti e di tipo razionale. I detti locali devono essere tenuti in buono stato di conservazione e di pulizia. I locali destinati al pernottamento consistono in camere dotate di uno o più posti.

Particolare cura è impiegata nella scelta di quei soggetti che sono collocati in camere a più posti.

Agli imputati deve essere garantito il pernottamento in camere ad un posto a meno che la situazione particolare dell'istituto non lo consenta.

Ciascun detenuto (...) dispone di adeguato corredo per il proprio letto.»

18. Ai sensi dell'articolo 35 della legge n. 354 del 1975, i detenuti

possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al magistrato di sorveglianza, al direttore dell'istituto penitenziario, nonché agli ispettori, al direttore generale per gli istituti di prevenzione e pena e al Ministro della Giustizia, alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto, al presidente della Giunta regionale e al Capo dello Stato.

19. Secondo l'articolo 69 di questa stessa legge, il magistrato di sorveglianza è competente per controllare l'organizzazione degli istituti di prevenzione e pena e per prospettare al Ministro della Giustizia le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo alla attuazione del trattamento rieducativo delle persone detenute (comma 1). Esercita altresì la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia degli imputati sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti (comma 2). Peraltro ha il potere di impartire disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati (comma 5). Il giudice decide sul reclamo con ordinanza impugnabile soltanto per cassazione.

B. Giurisprudenza interna relativa alla possibilità per i detenuti di chiedere un risarcimento in caso di cattive condizioni di detenzione

20. Con ordinanza n. 17 del 9 giugno 2011, il magistrato di sorveglianza di Lecce accolse il reclamo di A.S., un detenuto che lamentava le sue condizioni detentive, inumane, a causa dell'elevato sovraffollamento nel carcere di Lecce. L'interessato aveva anche chiesto un indennizzo per il danno morale subito.

Il giudice constatò che il ricorrente aveva condiviso con altre due persone una cella mal riscaldata e priva di acqua calda, che misurava 11,5 m² compreso il servizio igienico. Inoltre il letto occupato da A.S. era ad appena 50 cm dal soffitto. Il ricorrente era obbligato a trascorrere diciannove ore e mezza al giorno sul suo letto a causa della mancanza di uno spazio destinato alle attività sociali all'esterno della cella.

Con la sua ordinanza, il magistrato di sorveglianza ritenne che le condizioni di detenzione dell'interessato fossero contrarie alla dignità umana e che comportassero violazioni sia della legge italiana sull'ordinamento penitenziario che delle norme fissate dal CPT del Consiglio d'Europa e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, per la prima volta in Italia, si decise che l'amministrazione penitenziaria doveva accordare al detenuto l'importo complessivo di 220 EUR per il danno «esistenziale» derivante dalla detenzione.

21. Il 30 settembre 2011 il Ministero della Giustizia propose ricorso per cassazione avverso l'ordinanza del magistrato di sorveglianza, sollevando in particolare l'incompetenza di questo giudice in materia di indennizzo dei detenuti. Con sentenza del 5 giugno 2012, la Corte di cassazione dichiarò il

SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

ricorso dell'amministrazione inammissibile perché tardivo, dal momento che era stato introdotto oltre il termine di 10 giorni previsto dalle disposizioni legali pertinenti. Di conseguenza l'ordinanza del magistrato di sorveglianza passò in giudicato.

22. Questa giurisprudenza del magistrato di sorveglianza di Lecce, che riconosce ai detenuti un indennizzo per il danno esistenziale derivante dalle condizioni detentive, è rimasta isolata in Italia. Altri magistrati di sorveglianza hanno in effetti considerato che non rientrasse nelle loro prerogative condannare l'amministrazione a risarcire i detenuti per il danno subito durante la detenzione (si vedano, in tal senso, ad esempio, le ordinanze dei magistrati di sorveglianza di Udine e di Vercelli rispettivamente del 24 dicembre 2011 e del 18 aprile 2012).

III. MISURE ADOTTATE DALLO STATO PER RIMEDIARE AL PROBLEMA DEL SOVRAFFOLLAMENTO NELLE CARCERI

23. Nel 2010 vi erano 67.961 persone detenute nelle 206 carceri italiane, per una capienza massima prevista di 45.000 persone. Il tasso nazionale di sovraffollamento era del 151%.

24. Con decreto del 13 gennaio 2010, il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiarò lo stato di emergenza nazionale per la durata di un anno a causa del sovraffollamento degli istituti penitenziari italiani.

25. Con ordinanza n. 3861 del 19 marzo 2010, intitolata «Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare la situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale», il Presidente del Consiglio dei Ministri nominò un Commissario delegato al Ministero della Giustizia incaricato di elaborare un piano di intervento per le carceri («Piano carceri»).

26. Il 29 giugno 2010 un Comitato costituito dal Ministro della Giustizia, dal Ministro delle Infrastrutture e dal Capo del dipartimento della Protezione civile approvò il piano di intervento presentato dal Commissario delegato. Tale piano prevedeva prima di tutto la costruzione di 11 nuovi istituti penitenziari e di 20 padiglioni all'interno di strutture già esistenti, fatto che implicava la creazione di 9.150 posti in più e l'assunzione di 2.000 nuovi agenti di polizia penitenziaria. I lavori dovevano essere portati a termine entro il 31 dicembre 2012.

27. Inoltre, con la legge n. 199 del 26 novembre 2010 furono adottate delle disposizioni straordinarie in materia di esecuzione delle pene. Tale legge prevedeva in particolare che la pena detentiva non superiore a dodici mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, poteva essere eseguita presso l'abitazione del condannato o altro luogo di accoglienza, pubblico o privato, salvo nei casi di delitti particolarmente gravi.

Questa legge resterà in vigore il tempo necessario per mettere in atto il piano di intervento per le carceri ma comunque non oltre il 31 dicembre

2013.

28. Lo stato di emergenza nazionale, inizialmente dichiarato fino al 31 dicembre 2010, è stato prorogato due volte. Attualmente è in vigore fino al 31 dicembre 2012.

29. Alla data del 13 aprile 2012, le carceri italiane accoglievano 66.585 detenuti, ossia un tasso di sovraffollamento del 148%.

Il 42 % dei detenuti sono in attesa di essere giudicati e sono sottoposti a custodia cautelare.

IV. TESTI INTERNAZIONALI PERTINENTI

30. Le parti pertinenti dei rapporti generali del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti («CPT») sono così formulate:

Secondo rapporto generale (CPT/Inf (92) 3):

« 46. Il sovraffollamento è una questione di diretta attinenza al mandato del CPT. Tutti i servizi e le attività in un carcere sono influenzati negativamente se occorre farsi carico di un numero di detenuti maggiore rispetto a quello per il quale l'istituto è stato progettato; la qualità complessiva della vita in un istituto si abbassa, anche in maniera significativa. Inoltre, il livello di sovraffollamento in un carcere, o in una parte particolare di esso potrebbe essere tale da essere esso stesso inumano o degradante da un punto di vista fisico

47. Un programma soddisfacente di attività (lavoro, istruzione, sport, etc.) è di cruciale importanza per il benessere dei detenuti. Questo è valido per tutti gli istituti, sia per i condannati che per gli imputati. Il CPT ha notato che le attività in molte case circondariali sono estremamente limitate. L'organizzazione di regimi di attività in questi istituti – che hanno un turnover abbastanza rapido di reclusi – non è una questione semplice. Ovviamente, non possono esserci programmi di trattamento personalizzati quali quelli a cui si può aspirare in un istituto per detenuti definitivi. Comunque, i detenuti non possono essere lasciati semplicemente a languire per settimane, a volte mesi, chiusi nelle loro celle, e questo indipendentemente da quanto siano buone o meno le condizioni materiali all'interno delle celle. Il CPT ritiene che bisognerebbe mirare ad assicurare ai detenuti in attesa di giudizio la possibilità di trascorrere una parte ragionevole del giorno (8 ore o più) fuori dalle loro celle, occupati in attività significative di varia natura. Naturalmente, i regimi negli istituti per detenuti la cui sentenza è definitiva dovrebbero essere ancora più favorevoli.

48. Menzione a parte merita l'esercizio all'aria aperta. La richiesta che venga concessa ai detenuti almeno un'ora di esercizio all'aria aperta ogni giorno è diffusamente accettata quale tutela fondamentale (preferibilmente dovrebbe far parte di un programma più ampio di attività). Il CPT desidera sottolineare che tutti i detenuti senza eccezioni (inclusi quelli sottoposti a isolamento disciplinare) dovrebbero avere la possibilità di fare esercizio all'aria aperta quotidianamente. È inoltre assiomatico che gli spazi per l'esercizio all'aria aperta dovrebbero essere ragionevolmente ampi e, quando possibile, offrire riparo in caso di maltempo

49. Un facile accesso a strutture adeguate di bagni ed il mantenimento di buoni standard di igiene sono componenti essenziali di un ambiente umano

SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

Riguardo ciò, il CPT deve dichiarare che non è accettabile la pratica radicata in alcuni paesi in base alla quale i detenuti utilizzano per i propri bisogni fisiologici buglioli che tengono nelle loro celle (che vengono in seguito "vuotati" in orari stabiliti). O uno spazio per il gabinetto è collocato nella cella (preferibilmente in un annesso sanitario) o devono esistere dei mezzi per garantire ai detenuti che ne abbiano bisogno di essere fatti uscire dalle loro celle senza alcun ritardo immotivato a qualsiasi ora (inclusa la notte).

Inoltre, i detenuti devono avere accesso adeguato a spazi dove poter fare il bagno o la doccia. È inoltre auspicabile che l'acqua corrente sia resa disponibile all'interno delle celle

50. Il CPT aggiunge di essere particolarmente allarmato quando trova nello stesso istituto una combinazione di sovraffollamento, regime povero di attività e inadeguato accesso al gabinetto/spazi per lavarsi. L'effetto cumulativo di queste condizioni può risultare estremamente nocivo per i detenuti. »

Settimo rapporto generale (CPT/Inf (97) 10)

« 13. Come il CPT ha puntualizzato nel suo 2° Rapporto Generale, il sovraffollamento carcerario è una questione di diretta pertinenza al mandato del Comitato (cfr. CPT/Inf (92) 3, paragrafo 46).

Un carcere sovraffollato implica spazio ristretto e non igienico; una costante mancanza di privacy (anche durante lo svolgimento di funzioni basilari come l'uso del gabinetto), ridotte attività fuori-cella, dovute alla richiesta di aumento del personale e dello spazio disponibili; servizi di assistenza sanitaria sovraccarichi; tensione crescente e quindi più violenza tra i detenuti e il personale. La lista è lunga dall'essere esaustiva

Il CPT ha dovuto concludere in più di un'occasione che gli effetti nocivi del sovraffollamento hanno portato a condizioni di detenzione inumane e degradanti.»

31. Il 30 settembre 1999 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adottò la Raccomandazione Rec(99)22 riguardante il sovraffollamento delle carceri e l'inflazione carceraria. Tale raccomandazione stabilisce in particolare quanto segue:

« Il Comitato dei Ministri, in virtù dell'articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Considerando che il sovraffollamento delle carceri e la crescita della popolazione carceraria costituiscono una sfida importante per le amministrazioni penitenziarie e per l'intero sistema della giustizia penale sia in termini di diritti umani che di gestione efficace degli istituti penitenziari;

Considerando che la gestione efficace della popolazione carceraria è subordinata ad alcune circostanze come la situazione complessiva della criminalità, le priorità in materia di lotta alla criminalità, la gamma di sanzioni previste dai testi legislativi, la gravità delle pene pronunciate, la frequenza del ricorso a sanzioni e misure applicate nella comunità, l'uso della custodia cautelare, l'efficienza e l'efficacia degli organi della giustizia penale e, in particolare, l'atteggiamento del pubblico nei confronti della criminalità e della sua repressione; (...)

Raccomanda ai governi degli Stati membri:

SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

- di prendere tutte le misure appropriate in sede di revisione della loro legislazione e della loro prassi relative al sovraffollamento delle carceri e all'inflazione carceraria al fine di applicare i principi enunciati nell'Allegato alla presente Raccomandazione;

Allegato alla Raccomandazione n. R (99) 22

I. Principi di base

1. La privazione della libertà dovrebbe essere considerata come una sanzione o una misura di ultima istanza e dovrebbe pertanto essere prevista soltanto quando la gravità del reato renderebbe qualsiasi altra sanzione o misura manifestamente inadeguata.

2. L'ampliamento del parco penitenziario dovrebbe essere piuttosto una misura eccezionale in quanto, in generale, non è adatta ad offrire una soluzione duratura al problema del sovraffollamento. I paesi la cui capacità carceraria potrebbe essere nel complesso sufficiente ma non adeguata ai bisogni locali, dovrebbero sforzarsi di giungere ad una ripartizione più razionale di tale capacità.

3. È opportuno prevedere un insieme appropriato di sanzioni e di misure applicate nella comunità, eventualmente graduate in termini di gravità; è necessario motivare i procuratori e i giudici a farvi ricorso nel modo più ampio possibile.

4. Gli Stati membri dovrebbero esaminare l'opportunità di depenalizzare alcuni tipi di delitti o di riqualificarli in modo da evitare che essi richiedano l'applicazione di pene privative della libertà.

5. Al fine di concepire un'azione coerente contro il sovraffollamento delle carceri e l'inflazione carceraria, dovrebbe essere condotta un'analisi dettagliata dei principali fattori che contribuiscono a questi fenomeni. Un'analisi di questo tipo dovrebbe riguardare, in particolare, le categorie di reati che possono comportare lunghe pene detentive, le priorità in materia di lotta alla criminalità, e gli atteggiamenti e le preoccupazioni del pubblico nonché le prassi esistenti in materia di comminazione delle pene.

(...)

III. Misure da applicare prima del processo penale

Evitare l'azione penale - Ridurre il ricorso alla custodia cautelare

10. Alcune misure appropriate dovrebbero essere adottate in vista dell'applicazione integrale dei principi enunciati nella Raccomandazione n. (87) 18 riguardo la semplificazione della giustizia penale, fatto che implica, in particolare, che gli Stati membri, pur tenendo conto dei loro principi costituzionali o delle loro tradizioni giuridiche, applichino il principio dell'opportunità dell'azione penale (o misure aventi lo stesso obiettivo) e ricorrano a procedure semplificate e a transazioni come alternative alle azioni penali nei casi appropriati, al fine di evitare un procedimento penale completo.

11. 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.

12. È opportuno fare un uso più ampio possibile delle alternative alla custodia

SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

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.

13. 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.

(...)

V. Misure da applicare dopo il processo penale

L'applicazione delle sanzioni e delle misure applicate nella comunità - L'esecuzione delle pene privative della libertà

22. Per fare in modo che le sanzioni e le misure applicate nella comunità siano delle alternative credibili alle pene detentive di breve durata, è opportuno assicurare una loro efficiente applicazione, in particolare:

– realizzando l'infrastruttura richiesta per l'esecuzione e il controllo di queste sanzioni comunitarie, in particolare al fine di dare assicurazioni ai giudici e ai procuratori sulla loro efficacia;

– mettendo a punto e applicando tecniche affidabili di previsione e di valutazione dei rischi nonché strategie di supervisione, al fine di identificare il rischio di recidiva del delinquente e garantire la protezione e la sicurezza del pubblico.

23. Sarebbe opportuno promuovere lo sviluppo di misure volte a ridurre la durata effettiva della pena eseguita, preferendo le misure individuali, quali la liberazione condizionale, alle misure collettive per la gestione del sovraffollamento carcerario (indulti collettivi, amnistie).

24. La liberazione condizionale dovrebbe essere considerata come una delle misure più efficaci e più costruttive che, non soltanto riduce la durata della detenzione, ma contribuisce anche in modo significativo al reinserimento pianificato del delinquente nella comunità.

25. Per promuovere ed estendere il ricorso alla liberazione condizionale, occorrerebbe creare nella comunità migliori condizioni di sostegno e di assistenza al delinquente nonché di controllo di quest'ultimo, in particolare per indurre le istanze giudiziarie o amministrative competenti a considerare questa misura come una opzione valida e responsabile.

26. I programmi di trattamento efficaci nel corso della detenzione così come il controllo e il trattamento dopo la liberazione dovrebbero essere concepiti ed applicati in modo da facilitare il reinserimento dei delinquenti, ridurre la recidiva, garantire la sicurezza e la protezione del pubblico e motivare i giudici e i procuratori a considerare le misure volte a ridurre la durata effettiva della pena da scontare nonché le sanzioni e le misure applicate nella comunità, come opzioni costruttive e responsabili.»

32. La seconda parte della raccomandazione Rec(2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee (adottata l'11 gennaio 2006, nel corso della 952^a riunione dei Delegati dei Ministri) è dedicata alle condizioni di detenzione. Nei suoi passaggi pertinenti al caso di specie essa è così formulata:

SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

«18.1 I locali di detenzione e, in particolare, quelli destinati ad accogliere i detenuti durante la notte, devono soddisfare le esigenze di rispetto della dignità umana e, per quanto possibile, della vita privata, e rispondere alle condizioni minime richieste in materia di sanità e di igiene, tenuto conto delle condizioni climatiche, in particolare per quanto riguarda la superficie, la cubatura d'aria, l'illuminazione, il riscaldamento e l'aerazione.

18.2 Nei locali in cui i detenuti devono vivere, lavorare o riunirsi:

a. le finestre devono essere sufficientemente ampie affinché i detenuti possano leggere e lavorare alla luce naturale in condizioni normali e per permettere l'apporto di aria fresca, a meno che esista un sistema di climatizzazione appropriato

b. la luce artificiale deve essere conforme alle norme tecniche riconosciute in materia; e

c. un sistema d'allarme deve permettere ai detenuti di contattare immediatamente il personale.

18.3 La legislazione nazionale deve definire le condizioni minime richieste relative ai punti elencati ai paragrafi 1 e 2.

18.4 Il diritto interno deve prevedere dei meccanismi che garantiscano il rispetto di queste condizioni minime, anche in caso di sovraffollamento carcerario.

18.5 Ogni detenuto, di regola, deve poter disporre durante la notte di una cella individuale, tranne quando si consideri preferibile per lui che condivida la cella con altri detenuti.

18.6 Una cella deve essere condivisa unicamente se è predisposta per l'uso collettivo e deve essere occupata da detenuti riconosciuti atti a convivere.

18.7 Se possibile, i detenuti devono poter scegliere prima di essere costretti a condividere una cella per dormire.

18.8 Nel decidere di alloggiare detenuti in particolari istituti o in particolari sezioni di un carcere bisogna tener conto delle necessità di separare

a. i detenuti imputati dai detenuti condannati;

b. i detenuti maschi dalle detenute femmine; e

c. i detenuti giovani adulti dai detenuti più anziani.

18.9 Si può derogare alle disposizioni del paragrafo 8 in materia di separazione dei detenuti per permettere loro di partecipare assieme a delle attività organizzate. Tuttavia i gruppi citati dovranno sempre essere separati durante la notte a meno che gli stessi interessati non consentano a coabitare e che le autorità penitenziarie ritengano che questa misura si iscriva nell'interesse di tutti i detenuti interessati

18.10 Le condizioni di alloggio dei detenuti devono soddisfare le misure di sicurezza meno restrittive possibili e proporzionali al rischio che gli interessati evadano, si feriscano o feriscano altre persone.»

IN DIRITTO

I. SULLA RIUNIONE DEI RICORSI

33. Tenuto conto dell'analogia dei ricorsi per quanto riguarda le doglianze dei ricorrenti e il problema che pongono nel merito, la Corte ritiene necessario riunirli e decide di esaminarli congiuntamente in un'unica sentenza.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE

34. Invocando l'articolo 3 della Convenzione, i ricorrenti sostengono che le loro rispettive condizioni detentive negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza costituiscono trattamenti inumani e degradanti. L'articolo 3 della Convenzione è così redatto:

«Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.»

35. Il Governo si oppone a questa tesi.

A. Sulla ricevibilità

1. L'eccezione relativa al difetto della qualità di vittima

36. Il Governo osserva che tutti i ricorrenti tranne il sig. Ghisoni sono stati scarcerati o trasferiti in altre celle dopo la presentazione dei loro ricorsi. A suo avviso, quei ricorrenti non possono più sostenere di essere vittime della violazione della Convenzione da loro denunciata e i loro ricorsi dovrebbero essere rigettati.

37. I ricorrenti interessati si oppongono a questa osservazione.

38. La Corte rammenta che una decisione o una misura favorevole al ricorrente è sufficiente, in linea di principio, a privarlo della qualità di «vittima» solo quando le autorità nazionali abbiano riconosciuto, esplicitamente o sostanzialmente, la violazione della Convenzione e vi abbiano posto rimedio (si vedano, ad esempio, *Eckle c. Germania*, 15 luglio 1982, § 69, serie A n. 51; *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, § 36, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III; *Dalban c. Romania* [GC], n. 28114/95, § 44, CEDU 1999-VI; e *Jensen c. Danimarca* (dec.), n. 48470/99, CEDU 2001-X).

39. I ricorrenti lamentano davanti alla Corte di essere stati detenuti nelle carceri di Busto Arsizio e di Piacenza per periodi particolarmente lunghi in condizioni contrarie alla Convenzione. Ora, è vero che, dopo la presentazione dei rispettivi ricorsi, gli interessati sono stati scarcerati o

trasferiti in altri istituti penitenziari. Tuttavia, non si può ritenere che, con ciò, le autorità interne abbiano riconosciuto le violazioni denunciate dai ricorrenti e poi riparato il danno che essi avrebbero potuto subire a causa delle situazioni descritte nei loro ricorsi.

40. La Corte conclude che tutti i ricorrenti possono ancora sostenere di essere «vittime» di una violazione dei loro diritti sanciti dall'articolo 3 della Convenzione.

2. L'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne

41. Il Governo eccepisce il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne. A suo dire, qualsiasi persona detenuta o internata nelle carceri italiane può rivolgere al magistrato di sorveglianza un reclamo in virtù degli articoli 35 e 69 della legge n. 354 del 1975. Questa via di ricorso sarebbe accessibile ed effettiva e consentirebbe di ottenere decisioni vincolanti e suscettibili di riparare eventuali violazioni dei diritti dei detenuti. Secondo il Governo, il procedimento davanti al magistrato di sorveglianza costituisce un rimedio pienamente giudiziario, all'esito del quale l'autorità adita può prescrivere all'amministrazione penitenziaria misure obbligatorie volte a migliorare le condizioni detentive della persona interessata.

42. Ora, il Governo osserva che soltanto il sig. Ghisoni, ricorrente della causa n. 61535/09, si è avvalso di questa possibilità presentando un reclamo davanti al magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia e ottenendo un'ordinanza favorevole. Secondo il Governo, ciò costituisce la prova dell'accessibilità e dell'effettività della via di ricorso in questione. Ne conseguirebbe che i ricorrenti che non si sono avvalsi di detto rimedio non hanno esaurito le vie di ricorso interne.

43. Quanto alla mancata esecuzione da parte dell'amministrazione penitenziaria di detta ordinanza del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia, il Governo afferma che il sig. Ghisoni ha ommesso di chiedere alle «autorità giudiziarie interne» la messa in esecuzione di tale decisione. Di conseguenza, esso ritiene che anche il ricorso del sig. Ghisoni debba essere dichiarato irricevibile per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

44. I ricorrenti sostengono che il sistema italiano non offre alcuna via di ricorso suscettibile di porre rimedio al sovraffollamento delle carceri italiane e di portare a un miglioramento delle condizioni detentive.

45. In particolare, essi denunciano la non effettività del procedimento dinanzi al magistrato di sorveglianza. Osservano innanzitutto che il ricorso in questione non costituisce un rimedio giudiziario, bensì un ricorso di tipo amministrativo, giacché le decisioni del magistrato di sorveglianza non sono affatto vincolanti per le direzioni degli istituti penitenziari. Peraltro, essi sostengono che molti detenuti hanno cercato di migliorare le loro cattive condizioni carcerarie attraverso reclami rivolti al magistrato di sorveglianza, senza tuttavia ottenere alcun risultato. Di conseguenza, essi si ritengono dispensati dall'obbligo di esaurire tale rimedio.

46. Quanto al sig. Ghisoni, egli sostiene di avere esaurito le vie di ricorso interne presentando al magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia un reclamo sulla base degli articoli 35 e 69 della legge sull'ordinamento penitenziario. La sua esperienza sarebbe la prova della non effettività della via di ricorso indicata dal Governo.

A suo dire, l'ordinanza emessa dal magistrato di sorveglianza il 20 agosto 2010, che riconosceva che le condizioni detentive nel carcere di Piacenza erano inumane e ordinava alle autorità amministrative competenti di porre in essere tutte le misure necessarie per porvi rimedio con urgenza, è rimasta lettera morta per diversi mesi. Egli non vede quale altro passo avrebbe potuto fare per ottenere un'esecuzione rapida dell'ordinanza.

47. La Corte rammenta che la regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne mira a offrire agli Stati contraenti l'occasione per prevenire o riparare le violazioni denunciate nei loro confronti prima che tali denunce siano portate alla sua attenzione (si vedano, tra molte altre, *Remli c. Francia*, 23 aprile 1996, § 33, *Recueil* 1996-II, e *Selmouni c. Francia* [GC], n. 25803/94, § 74, CEDU 1999-V). La regola si fonda sull'ipotesi, oggetto dell'articolo 13 della Convenzione - e con il quale essa presenta strette affinità -, che l'ordinamento interno offra un ricorso effettivo quanto alla violazione dedotta (*Kudła c. Polonia* [GC], n. 30210/96, § 152, CEDU 2000-XI).

48. Tuttavia, l'obbligo derivante dall'articolo 35 si limita a quello di fare un uso normale dei ricorsi verosimilmente effettivi, sufficienti ed accessibili (tra altre, *Vernillo c. Francia*, 20 febbraio 1991, § 27, serie A n. 198). In particolare, la Convenzione prescrive l'esaurimento dei soli ricorsi che siano al tempo stesso relativi alle violazioni denunciate, disponibili e adeguati. Essi devono esistere con un sufficiente grado di certezza non solo nella teoria ma anche nella pratica, altrimenti mancano dell'effettività e dell'accessibilità volute (*Dalia c. Francia*, 19 febbraio 1998, § 38, *Recueil* 1998-I). Inoltre, secondo i «principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti», alcune circostanze particolari possono dispensare il ricorrente dall'obbligo di esaurire le vie di ricorso interne che gli si offrono. Allo stesso modo, la regola non si applica quando sia provata l'esistenza di una prassi amministrativa che consiste nella ripetizione di atti vietati dalla Convenzione e dalla tolleranza ufficiale dello Stato, tale da rendere vano o non effettivo qualsiasi procedimento (*Aksoy c. Turchia*, sentenza del 18 dicembre 1996, *Recueil* 1996-VI, § 52).

49. Infine, l'articolo 35 § 1 della Convenzione prevede una ripartizione dell'onere della prova. Per quanto riguarda il Governo, quando eccepisce il mancato esaurimento, esso deve convincere la Corte che il ricorso era effettivo e disponibile sia in teoria che in pratica all'epoca dei fatti, vale a dire che era accessibile, era in grado di offrire al ricorrente la riparazione delle doglianze e presentava ragionevoli prospettive di successo (*Akdivar e*

altri c. Turchia, 16 settembre 1996, § 68, *Recueil* 1996-IV; e *Sejdovic c. Italia* [GC], n. 56581/00, § 46, CEDU 2006-II).

50. In particolare, la Corte ha già avuto modo di indicare che, nella valutazione dell'effettività dei rimedi riguardanti denunce di cattive condizioni detentive, la questione fondamentale è stabilire se la persona interessata possa ottenere dai giudici interni una riparazione diretta ed appropriata, e non semplicemente una tutela indiretta dei diritti sanciti dall'articolo 3 della Convenzione (si veda, tra l'altro, *Mandić e Jović c. Slovenia*, nn. 5774/10 e 5985/10, § 107, 20 ottobre 2011). Così, un'azione esclusivamente risarcitoria non può essere considerata sufficiente per quanto riguarda le denunce di condizioni d'internamento o di detenzione asseritamente contrarie all'articolo 3, dal momento che non ha un effetto «preventivo» nel senso che non può impedire il protrarsi della violazione dedotta o consentire ai detenuti di ottenere un miglioramento delle loro condizioni materiali di detenzione (*Cenbauer c. Croazia* (dec.), n. 73786/01, 5 febbraio 2004; *Norbert Sikorski c. Polonia*, n. 17599/05, § 116, 22 ottobre 2009; *Mandić e Jović c. Slovenia*, sopra citata § 116; *Parascineti c. Romania*, n. 32060/05, § 38, 13 marzo 2012).

In questo senso, perché un sistema di tutela dei diritti dei detenuti sanciti dall'articolo 3 della Convenzione sia effettivo, i rimedi preventivi e compensativi devono coesistere in modo complementare (*Ananyev e altri c. Russia*, nn. 42525/07 e 60800/08, § 98, 10 gennaio 2012).

51. Nel caso di specie, la Corte deve stabilire se il reclamo davanti al magistrato di sorveglianza italiano costituisca una via di ricorso rispondente ai criteri da essa stabiliti nella sua giurisprudenza. Innanzitutto, essa rileva che le parti non concordano sulla natura del rimedio in questione: il Governo afferma la natura pienamente giurisdizionale del procedimento davanti al magistrato di sorveglianza, mentre i ricorrenti ritengono che, vista la sua natura meramente amministrativa, non si tratti di un rimedio da esaurire. Ora, secondo la Corte, la questione non è determinante avendo essa già rilevato che, in alcune circostanze, le vie di ricorso di natura amministrativa possono rivelarsi efficaci – e costituire quindi rimedi da esaurire – in caso di doglianze riguardanti l'applicazione della normativa relativa al regime carcerario (*Norbert Sikorski c. Polonia*, sopra citata, § 111).

52. Ciò premesso, rimane da risolvere la questione dell'effettività, nella pratica, della via di ricorso indicata nel caso di specie dal governo convenuto. Al riguardo, la Corte constata che, nonostante quest'ultimo affermi che le decisioni emesse dai magistrati di sorveglianza nell'ambito del procedimento previsto dalla legge sull'ordinamento penitenziario sono vincolanti per le autorità amministrative competenti, l'ordinanza del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia del 20 agosto 2010, favorevole al sig. Ghisoni e ai suoi co-detenuti e che comportava l'adozione d'urgenza di misure adeguate, è rimasta a lungo non eseguita. Dal fascicolo emerge

che il ricorrente fu trasferito in una cella per due persone, quindi con uno spazio a sua disposizione compatibile con le norme europee, solo nel febbraio 2011. Al riguardo, il Governo si è limitato a sostenere che gli interessati avrebbero dovuto chiedere la pronta esecuzione di detta ordinanza alle «autorità giudiziarie interne», senza peraltro precisare quali.

53. Per la Corte, è difficile conciliare quest'ultima affermazione del Governo con l'asserita effettività della procedura di reclamo dinanzi al magistrato di sorveglianza. Essa osserva che, anche ammesso che esista una via di ricorso riguardante l'esecuzione delle ordinanze dei magistrati di sorveglianza, il che non è stato affatto dimostrato dal Governo, non si può pretendere che un detenuto che ha ottenuto una decisione favorevole proponga ripetutamente ricorsi al fine di ottenere il riconoscimento dei suoi diritti fondamentali a livello dell'amministrazione penitenziaria.

54. Del resto, la Corte ha già osservato che il malfunzionamento dei rimedi «preventivi» in situazioni di sovraffollamento carcerario dipende ampiamente dalla natura strutturale del fenomeno (*Ananyev e altri c. Russia*, sopra citata, § 111). Ora, dai fascicoli dei presenti ricorsi, nonché dai rapporti sulla situazione del sistema penitenziario italiano, non rimessa in discussione dal Governo davanti alla Corte, emerge che gli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza sono abbondantemente sovraffollati, così come un gran numero di carceri italiane, al punto che il sovraffollamento carcerario in Italia ha assunto le dimensioni di un fenomeno strutturale e non riguarda esclusivamente il caso particolare dei ricorrenti (si vedano, in particolare, *Mamedova c. Russia*, n. 7064/05, § 56, 1° giugno 2006; *Norbert Sikorski c. Polonia*, sopra citata, § 121). Pertanto, è facile immaginare che le autorità penitenziarie italiane non siano in grado di eseguire le decisioni dei magistrati di sorveglianza e di garantire ai detenuti condizioni detentive conformi alla Convenzione.

55. Alla luce di queste circostanze, la Corte ritiene che non sia stato dimostrato che la via di ricorso indicata dal Governo, tenuto conto in particolare della situazione attuale del sistema penitenziario, sia effettiva nella pratica, vale a dire che possa impedire il protrarsi della violazione denunciata e assicurare ai ricorrenti un miglioramento delle loro condizioni materiali di detenzione. Questi non erano quindi tenuti ad esaurirla prima di adire la Corte.

56. Pertanto, la Corte ritiene che sia opportuno rigettare anche l'eccezione di mancato esaurimento sollevata dal Governo. Essa constata che i ricorsi non sono manifestamente infondati ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione. Rilevando peraltro che essi non incorrono in altri motivi d'irricevibilità, li dichiara ricevibili.

B. Sul merito

1. Argomenti delle parti

57. I ricorrenti lamentano la mancanza di spazio vitale nelle rispettive celle. Avendo tutti diviso celle di 9 m² con altre due persone, essi avrebbero avuto a disposizione uno spazio personale di 3 m². Tale spazio, di per sé insufficiente, era peraltro ulteriormente ridotto dalla presenza di mobili nelle celle.

58. Inoltre, i ricorrenti denunciano l'esistenza di gravi problemi di distribuzione di acqua calda negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza. A loro dire, per molto tempo la mancanza di acqua calda ha limitato a tre volte a settimana l'accesso alla doccia. Infine, i ricorrenti detenuti a Piacenza lamentano l'apposizione alle finestre delle celle di pesanti sbarre metalliche che impediscono all'aria e alla luce del giorno di entrare nei locali.

59. Il Governo si oppone agli argomenti dei ricorrenti, sostenendo genericamente che le condizioni detentive denunciate dagli interessati non raggiungono in nessun caso la soglia minima di gravità richiesta dall'articolo 3 della Convenzione.

60. Quanto all'istituto penitenziario di Busto Arsizio, stando al Governo la situazione è sotto il controllo delle autorità; infatti, il sovraffollamento in quell'istituto non ha raggiunto una soglia preoccupante. Il Governo fa sapere che, alla data dell'8 febbraio 2011, l'istituto, progettato per ospitare 297 persone, accoglieva 439 detenuti. Il Governo ammette che nelle celle è stato aggiunto un terzo letto a causa della situazione di sovraffollamento nell'istituto. Tuttavia, il fatto di dividere una cella di 9 m² con altre due persone non costituirebbe un trattamento inumano o degradante. Peraltro, il Governo si limita a sostenere che il problema denunciato dai ricorrenti della mancanza di acqua calda nell'istituto è al momento risolto grazie all'installazione di un nuovo sistema di distribuzione idrica.

61. Per quanto concerne le condizioni detentive nel carcere di Piacenza, il Governo sostiene che la capienza massima dell'istituto è di 346 persone. Ora, a suo avviso, esso ospitava 412 persone l'11 marzo 2011. Il Governo ne conclude che il sovraffollamento in quell'istituto, benché reale, non raggiunge dimensioni preoccupanti.

62. Secondo il Governo, le celle del carcere di Piacenza hanno una superficie di 11 m², contrariamente alle affermazioni dei ricorrenti, e in genere sono occupate da due persone. Tuttavia, esso ammette che in alcune celle del carcere è stato posto un terzo detenuto per periodi limitati e per far fronte alla crescita della popolazione carceraria.

63. Stando al Governo, i ricorrenti non hanno né provato di avere avuto a disposizione uno spazio personale inferiore a 3 m², né precisato la durata del loro mantenimento nelle condizioni denunciate davanti alla Corte. Pertanto, le loro doglianze non sarebbero sufficientemente provate.

64. Quanto agli altri trattamenti denunciati dai ricorrenti, il Governo afferma che il problema della scarsità di acqua calda nel carcere di Piacenza era legato ad un malfunzionamento della stazione di pompaggio ed è stato risolto dalle autorità e che, quindi, adesso è possibile accedere alla doccia tutti i giorni. Infine, il Governo sostiene che i detenuti nel carcere di Piacenza passano quattro ore al giorno fuori delle loro celle e dedicano due ore in più alle attività sociali.

2. *Principi stabiliti nella giurisprudenza della Corte*

65. La Corte rileva che di solito le misure privative della libertà comportano per il detenuto alcuni inconvenienti. Tuttavia, essa rammenta che la carcerazione non fa perdere al detenuto il beneficio dei diritti sanciti dalla Convenzione. Al contrario, in alcuni casi, la persona incarcerata può avere bisogno di una maggiore tutela proprio per la vulnerabilità della sua situazione e per il fatto di trovarsi totalmente sotto la responsabilità dello Stato. In questo contesto, l'articolo 3 pone a carico delle autorità un obbligo positivo che consiste nell'assicurare che ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano l'interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente (*Kudła c. Polonia* [GC], n. 30210/96, § 94, CEDU 2000-XI; *Norbert Sikorski c. Polonia*, sopra citata § 131).

66. Quanto alle condizioni detentive, la Corte prende in considerazione gli effetti cumulativi di queste nonché le specifiche affermazioni del ricorrente (*Dougoz c. Grecia*, n. 40907/98, CEDU 2001-II). In particolare, il tempo durante il quale un individuo è stato detenuto nelle condizioni denunciate costituisce un fattore importante da considerare (*Alver c. Estonia*, n. 64812/01, 8 novembre 2005).

67. Quando il sovraffollamento carcerario raggiunge un certo livello, la mancanza di spazio in un istituto penitenziario può costituire l'elemento centrale da prendere in considerazione nella valutazione della conformità di una data situazione all'articolo 3 (si veda, in questo senso, *Karalevičius c. Lituania*, n. 53254/99, 7 aprile 2005). 68. Così, quando si è dovuta occupare di casi di sovraffollamento grave, la Corte ha giudicato che tale elemento, da solo, basta a concludere per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione. Di norma, sebbene lo spazio ritenuto auspicabile dal CPT per le celle collettive sia di 4 m², si tratta di casi emblematici in cui lo spazio personale concesso ad un ricorrente era inferiore a 3 m² (*Kantjrev c. Russia*, n. 37213/02, §§ 50-51, 21 giugno 2007; *Andreï Frolov c. Russia*, n. 205/02, §§ 47-49, 29 marzo 2007; *Kadikis c. Lettonia*, n. 62393/00, § 55, 4 maggio 2006; *Sulejmanovic c. Italia*, n. 22635/03, § 43, 16 luglio 2009). 69. Invece, in cause in cui il sovraffollamento non era così serio da sollevare da solo un

problema sotto il profilo dell'articolo 3, la Corte ha notato che, nell'esame del rispetto di tale disposizione, andavano presi in considerazione altri aspetti delle condizioni detentive. Tra questi elementi figurano la possibilità di utilizzare i servizi igienici in modo riservato, l'aerazione disponibile, l'accesso alla luce e all'aria naturali, la qualità del riscaldamento e il rispetto delle esigenze sanitarie di base (si vedano anche gli elementi risultanti dalle regole penitenziarie europee adottate dal Comitato dei Ministri, citate nel paragrafo 32 *supra*). Così, persino in cause in cui ciascun detenuto disponeva di uno spazio variabile dai 3 ai 4 m², la Corte ha concluso per la violazione dell'articolo 3 quando la mancanza di spazio era accompagnata da una mancanza di ventilazione e di luce (*Moisseiev c. Russia*, n. 62936/00, 9 ottobre 2008; si vedano anche *Vlassov c. Russia*, n. 78146/01, § 84, 12 giugno 2008; *Babouchkine c. Russia*, n. 67253/01, § 44, 18 ottobre 2007); da un accesso limitato alla passeggiata all'aria aperta (*István Gábor Kovács c. Ungheria*, n. 15707/10, § 26, 17 gennaio 2012) o da una mancanza totale d'intimità nelle celle (si vedano, *mutatis mutandis*, *Belevitskiy c. Russia*, n. 72967/01, §§ 73-79, 1° marzo 2007; *Khudoyorov c. Russia*, n. 6847/02, §§ 106-107, CEDU 2005-X (estratti); e *Novoselov c. Russia*, n. 66460/01, §§ 32 e 40-43, 2 giugno 2005).

3. Applicazione dei principi summenzionati alle presenti cause

70. La Corte osserva innanzitutto che il Governo non ha contestato che i sigg. Torreggiani, Biondi e Bamba abbiano occupato durante tutta la loro detenzione nel carcere di Busto Arsizio celle di 9 m², ciascuno con altre due persone.

71. Le versioni delle parti divergono invece quanto alle dimensioni delle celle occupate dai ricorrenti detenuti nel carcere di Piacenza e al numero di occupanti delle stesse. Ciascuno dei cinque ricorrenti interessati afferma di dividere celle di 9 m² con altre due persone, mentre il Governo sostiene che le celle in questione misurano 11 m² e sono di regola occupate da due persone. La Corte nota peraltro che il Governo non ha fornito alcun documento in merito ai ricorrenti interessati né ha presentato informazioni riguardanti le dimensioni reali delle celle da loro occupate. Secondo il Governo, spetta ai ricorrenti provare la realtà delle loro affermazioni riguardanti lo spazio personale a loro disposizione e la durata del trattamento denunciato davanti alla Corte.

72. La Corte, sensibile alla particolare vulnerabilità delle persone che si trovano sotto il controllo esclusivo degli agenti dello Stato, quali le persone detenute, ribadisce che la procedura prevista dalla Convenzione non si presta sempre ad un'applicazione rigorosa del principio *affirmanti incumbit probatio* (l'onere della prova spetta a colui che afferma) in quanto, inevitabilmente, il governo convenuto è talvolta l'unico ad avere accesso alle informazioni che possono confermare o infirmare le affermazioni del ricorrente (*Khoudoyorov c. Russia*, n. 6847/02, § 113, CEDU 2005-X (estratti); e *Benediktov c. Russia*, n. 106/02, § 34, 10 maggio 2007;

SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

Brândușe c. Romania, n. 6586/03, § 48, 7 aprile 2009; *Ananyev e altri c. Russia*, sopra citata, § 123). Ne consegue che il semplice fatto che la versione del Governo contraddica quella fornita dal ricorrente non può, in mancanza di un qualsiasi documento o spiegazione pertinenti da parte del Governo, indurre la Corte a rigettare le affermazioni dell'interessato come non provate (*Ogică c. Romania*, n. 24708/03, § 43, 27 maggio 2010).

73. Pertanto, poiché il Governo non ha presentato alla Corte informazioni pertinenti idonee a giustificare le sue affermazioni, la Corte esaminerà la questione delle condizioni detentive dei ricorrenti sulla base delle affermazioni degli interessati e alla luce di tutte quante le informazioni in suo possesso.

74. Al riguardo, essa nota che le versioni dei ricorrenti detenuti a Piacenza sono unanimi quanto alle dimensioni delle loro celle. Inoltre, la circostanza che la maggior parte dei locali di detenzione di quell'istituto misuri 9 m² è confermata dalle ordinanze del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia (paragrafo 11 *supra*). Quanto al numero di persone ospitate nelle celle, il Governo non ha presentato alcun documento pertinente estratto dai registri del carcere, nonostante sia l'unico ad avere accesso a questo tipo d'informazioni, pur riconoscendo che la situazione di sovraffollamento nel carcere di Piacenza ha reso necessario il collocamento di una terza persona in alcune celle dell'istituto.

75. In mancanza di documenti che dimostrino il contrario e tenuto conto della situazione di sovraffollamento generalizzato nel carcere di Piacenza, la Corte non ha alcun motivo di dubitare delle affermazioni dei sigg. Sela, Ghisoni, Hajjoubi e Haili, secondo le quali essi hanno diviso le celle con altre due persone, disponendo così, proprio come i sigg. Torreggiani, Bamba e Biondi (si veda il paragrafo 70 *supra*), di uno spazio vitale individuale di 3 m². Essa osserva che tale spazio era peraltro ulteriormente ridotto dalla presenza di mobilio nelle celle.

76. Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che i ricorrenti non abbiano beneficiato di uno spazio vitale conforme ai criteri da essa ritenuti accettabili con la sua giurisprudenza. Essa desidera rammentare ancora una volta in questo contesto che la norma in materia di spazio abitabile nelle celle collettive raccomandata dal CPT è di quattro metri quadrati (*Ananyev e altri*, sopra citata, §§ 144 e 145).

77. La Corte osserva poi che la grave mancanza di spazio sperimentata dai sette ricorrenti per periodi variabili dai quattordici ai cinquantaquattro mesi (paragrafi 6 e 7 *supra*), costitutiva di per sé di un trattamento contrario alla Convenzione, sembra essere stata ulteriormente aggravata da altri trattamenti denunciati dagli interessati. La mancanza di acqua calda nei due istituti per lunghi periodi, ammessa dal Governo, nonché l'illuminazione e la ventilazione insufficienti nelle celle del carcere di Piacenza, sulle quali il Governo non si è espresso, non hanno mancato di causare nei ricorrenti un'ulteriore sofferenza, benché non costituiscano di per sé un trattamento inumano e degradante.

78. Anche se la Corte ammette che nel caso di specie niente suggerisce che vi sia stata intenzione di umiliare o di degradare i ricorrenti, l'assenza di un tale scopo non può escludere una constatazione di violazione dell'articolo 3 (si veda, tra altre, *Peers c. Grecia*, n. 28524/95, § 74, CEDU 2001-III). La Corte ritiene che le condizioni detentive in questione, tenuto conto anche della durata della carcerazione dei ricorrenti, abbiano sottoposto gli interessati ad una prova d'intensità superiore all'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione.

79. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 46 DELLA CONVENZIONE

80. Ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione:

«1. Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti.

2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione.»

A. Argomenti delle parti

81. Il Governo non si oppone all'applicazione della procedura della sentenza pilota prevista dall'articolo 46 della Convenzione, pur facendo osservare che le autorità italiane hanno posto in essere una serie di misure importanti volte a risolvere il problema del sovraffollamento carcerario. Esso esorta la Corte a prendere in considerazione gli sforzi fatti dallo Stato italiano.

82. I ricorrenti denunciano l'esistenza in Italia di un problema strutturale e si dichiarano favorevoli all'applicazione della procedura in questione. Soltanto il sig. Torreggiani (ricorso n. 43517/09) si è opposto all'applicazione della procedura della sentenza pilota, in quanto non accetta che il suo caso riceva un trattamento analogo a quello di altri ricorrenti.

B. Valutazione della Corte

1. Principi generali pertinenti

83. La Corte rammenta che, come interpretato alla luce dell'articolo 1 della Convenzione, l'articolo 46 crea per lo Stato convenuto l'obbligo giuridico di porre in atto, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali e/o individuali che si rendano necessarie per salvaguardare il diritto del ricorrente di cui la Corte ha constatato la violazione. Misure di questo tipo devono essere adottate anche nei confronti di altre persone nella stessa situazione dell'interessato; si presume, infatti, che lo Stato ponga fine ai problemi all'origine delle constatazioni operate dalla Corte (*Scozzari e Giunta c. Italia* [GC], nn. 39221/98 e 41963/98, § 249, CEDU 2000-VIII; *S. e Marper c. Regno Unito* [GC], nn. 30562/04 e 30566/04, § 134, 4 dicembre 2008).

84. Al fine di facilitare l'effettiva attuazione delle sue sentenze secondo il principio di cui sopra, la Corte può adottare una procedura di sentenza pilota che le consenta di mettere in luce chiaramente, nella sua sentenza, l'esistenza di problemi strutturali all'origine delle violazioni e di indicare le misure o azioni particolari che lo Stato convenuto dovrà adottare per porvi rimedio (*Hutten-Czapska c. Polonia* [GC], n. 35014/97, §§ 231-239 e il suo dispositivo, CEDU 2006-VIII, e *Broniowski c. Polonia* [GC], n. 31443/96, §§ 189-194 e il suo dispositivo, CEDU 2004-V). Quando adotta una simile prassi, la Corte tiene tuttavia in debito conto le rispettive attribuzioni degli organi della Convenzione: in virtù dell'articolo 46 § 2 della Convenzione, spetta al Comitato dei Ministri valutare l'attuazione delle misure individuali o generali adottate in esecuzione della sentenza della Corte (si veda, *mutatis mutandis*, *Broniowski c. Polonia* (composizione amichevole) [GC], n. 31443/96, § 42, CEDU 2005-IX).

85. Un altro fine importante perseguito dalla procedura della sentenza pilota è quello di indurre lo Stato convenuto a trovare, a livello nazionale, una soluzione alle numerose cause individuali originate dallo stesso problema strutturale, dando così effetto al principio di sussidiarietà che è alla base del sistema della Convenzione (*Bourdov c. Russia* (n. 2), n. 33509/04, § 127, CEDU 2009). Infatti, la Corte non assolve necessariamente al meglio il suo compito, che consiste, secondo l'articolo 19 della Convenzione, nell'«assicurare il rispetto degli impegni risultanti

per le Alte Parti contraenti dalla (...) Convenzione e dai suoi Protocolli», ripetendo le stesse conclusioni in un gran numero di cause (*ibidem*).

86. La procedura della sentenza pilota ha lo scopo di facilitare la risoluzione più rapida ed effettiva di un malfunzionamento sistemico che colpisce la tutela del diritto convenzionale in questione nell'ordinamento giuridico interno (*Wolkenberg e altri c. Polonia* (dec.), n. 50003/99, § 34, CEDU 2007 (estratti)). L'azione dello Stato convenuto deve tendere principalmente alla risoluzione di tali malfunzionamenti e all'attuazione, se necessario, di ricorsi interni effettivi che consentano di denunciare le violazioni commesse. Tuttavia, essa può anche comprendere l'adozione di soluzioni *ad hoc* quali composizioni amichevoli con i ricorrenti o offerte unilaterali d'indennizzo, in conformità con le esigenze della Convenzione (*Bourdov* (n. 2), sopra citata, § 127).

2. Applicazione nel caso di specie dei principi summenzionati

a) Sull'esistenza di una situazione incompatibile con la Convenzione che richieda l'applicazione della procedura della sentenza pilota nel caso di specie

87. La Corte ha appena constatato che il sovraffollamento carcerario in Italia non riguarda esclusivamente i casi dei ricorrenti (paragrafo 54 *supra*). Essa rileva, in particolare, che il carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario in Italia emerge chiaramente dai dati statistici indicati in precedenza nonché dai termini della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale proclamata dal presidente del Consiglio dei ministri italiano nel 2010 (paragrafi 23-29 *supra*).

88. Questi dati nel loro complesso rivelano 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 (si veda, *mutatis mutandis*, *Broniowski c. Polonia*, sopra citata, § 189). Secondo la Corte, la situazione constatata nel caso di specie è, pertanto, costitutiva di una prassi incompatibile con la Convenzione (*Bottazzi c. Italia* [GC], n. 34884/97, § 22, CEDU 1999-V; *Bourdov* (n. 2), sopra citata, § 135).

89. Del resto, il carattere strutturale del problema individuato nelle presenti cause è confermato dal fatto che diverse centinaia di ricorsi proposti contro l'Italia al fine di sollevare un problema di compatibilità con l'articolo 3 della Convenzione delle inadeguate condizioni detentive legate al sovraffollamento carcerario in diversi istituti penitenziari italiani sono attualmente pendenti dinanzi ad essa. Il numero di questo tipo di ricorsi è in continuo aumento.

SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

90. Conformemente ai criteri stabiliti nella sua giurisprudenza, la Corte decide di applicare la procedura della sentenza pilota al caso di specie, tenuto conto del crescente numero di persone potenzialmente interessate in Italia e delle sentenze di violazione alle quali i ricorsi in questione potrebbero dare luogo (*Maria Atanasiu e altri c. Romania*, nn. 30767/05 e 33800/06, §§ 217-218, 12 ottobre 2010). Essa sottolinea anche il bisogno urgente di offrire alle persone interessate una riparazione appropriata su scala nazionale (*Bourdov* (n. 2), sopra citata, §§ 129-130).

b) Misure di carattere generale

91. La Corte rammenta che le sue sentenze hanno carattere essenzialmente declaratorio e che, in linea di principio, spetta allo Stato convenuto scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, i mezzi per assolvere il suo obbligo giuridico riguardo all'articolo 46 della Convenzione (*Scozzari e Giunta*, sopra citata, § 249).

92. Essa osserva che, recentemente, lo Stato italiano ha adottato misure che possono contribuire a ridurre il fenomeno del sovraffollamento negli istituti penitenziari e le sue conseguenze. Essa si compiace per i passi compiuti dalle autorità nazionali e non può far altro che incoraggiare lo Stato italiano a proseguire gli sforzi.

Tuttavia, è inevitabile constatare che, nonostante gli sforzi tanto legislativi quanto logistici intrapresi dall'Italia nel 2010, il tasso nazionale di sovraffollamento continuava ad essere molto elevato nell'aprile 2012 (essendo passato dal 151% nel 2010 al 148% nel 2012). La Corte osserva che questo bilancio moderato è tanto più preoccupante in quanto il piano d'intervento d'urgenza elaborato dalle autorità nazionali ha una durata limitata nel tempo, dal momento che la fine dei lavori di costruzione di nuovi istituti penitenziari è prevista per la fine dell'anno 2012 e le disposizioni in materia di esecuzione della pena, che hanno carattere straordinario, sono applicabili solo fino a fine 2013 (paragrafo 27 *supra*).

93. La Corte è consapevole della necessità di sforzi conseguenti e sostenuti sul lungo periodo per risolvere il problema strutturale del sovraffollamento carcerario. Tuttavia, essa rammenta che, stante l'inviolabilità del diritto tutelato dall'articolo 3 della Convenzione, lo Stato è tenuto ad organizzare il suo sistema penitenziario in modo tale che la dignità dei detenuti sia rispettata (*Mamedova c. Russia*, n. 7064/05, § 63, 1° giugno 2006).

94. In particolare, quando lo Stato non è in grado di garantire a ciascun detenuto condizioni detentive conformi all'articolo 3 della Convenzione, la Corte lo esorta ad agire in modo da ridurre il numero di persone incarcerate, in particolare attraverso una maggiore applicazione di misure punitive non privative della libertà (*Norbert Sikorski*, sopra citata, § 158) e una riduzione al minimo del ricorso alla custodia cautelare in carcere (tra l'altro, *Ananyev e altri*, sopra citata, § 197).

A quest'ultimo riguardo, la Corte è colpita dal fatto che il 40% circa dei detenuti nelle carceri italiane siano persone sottoposte a custodia cautelare in attesa di giudizio (paragrafo 29 *supra*).

95. Non spetta alla Corte suggerire agli Stati delle disposizioni riguardanti le loro politiche penali e l'organizzazione del loro sistema penitenziario. Tali processi sollevano un certo numero di questioni complesse di ordine giuridico e pratico che, in linea di principio, vanno oltre la funzione giudiziaria della Corte. Tuttavia, essa desidera rammentare in questo contesto le raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che invitano gli Stati ad esortare i procuratori e i giudici a ricorrere il più possibile alle misure alternative alla detenzione e a riorientare la loro politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione allo scopo, tra l'altro, di risolvere il problema della crescita della popolazione carceraria (si vedano, in particolare, le raccomandazioni del Comitato dei Ministri Rec(99)22 e Rec(2006)13).

96. Quanto alla o alle vie di ricorso interne da adottare per far fronte al problema sistemico riconosciuto nella presente causa, la Corte rammenta che, in materia di condizioni detentive, i rimedi «preventivi» e quelli di natura «compensativa» devono coesistere in modo complementare. Così, quando un ricorrente sia detenuto in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione, la migliore riparazione possibile è la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti. Inoltre, chiunque abbia subito una detenzione lesiva della propria dignità deve potere ottenere una riparazione per la violazione subita (*Benediktov c. Russia*, sopra citata, § 29; e *Ananyev e altri*, sopra citata, §§ 97-98 e 210-240).

97. La Corte osserva di avere constatato che il solo ricorso indicato dal governo convenuto nelle presenti cause che possa migliorare le condizioni detentive denunciate, vale a dire il reclamo rivolto al magistrato di sorveglianza in virtù degli articoli 35 e 69 della legge sull'ordinamento penitenziario, è un ricorso accessibile, ma non effettivo nella pratica, dato che non consente di porre fine rapidamente alla carcerazione in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione (paragrafo 55 *supra*). D'altra parte, il Governo non ha dimostrato l'esistenza di un ricorso in grado di consentire alle persone incarcerate in condizioni lesive della loro dignità di ottenere una qualsiasi forma di riparazione per la violazione subita. Al riguardo, essa osserva che la recente giurisprudenza che attribuisce al magistrato di sorveglianza il potere di condannare l'amministrazione a pagare un indennizzo pecuniario è lungi dal costituire una prassi consolidata e costante delle autorità nazionali (paragrafi 20-22 *supra*).

98. La Corte non deve suggerire quale sarebbe il modo migliore di instaurare le vie di ricorso interne necessarie (*Hutten-Czapska*, sopra citata, § 239). Lo Stato può modificare i ricorsi esistenti o crearne di nuovi in modo tale che le violazioni dei diritti tratti dalla Convenzione possano

SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

essere riparate in maniera realmente effettiva (*Xenides-Arestis c. Turchia*, n. 46347/99, § 40, 22 dicembre 2005). Ad esso spetta anche garantire, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, che il ricorso o i ricorsi di recente attuazione rispettino, nella teoria come nella pratica, le esigenze della Convenzione.

99. La Corte ne conclude che le autorità nazionali devono creare senza indugio un ricorso o una combinazione di ricorsi che abbiano effetti preventivi e compensativi e garantiscano realmente una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia. Tale o tali ricorsi dovranno essere conformi ai principi della Convenzione, come richiamati in particolare nella presente sentenza (si vedano, tra l'altro, i paragrafi 50 e 95 *supra*), ed essere posti in essere nel termine di un anno dalla data in cui questa sarà divenuta definitiva (si veda, a titolo di confronto, *Xenides-Arestis*, sopra citata, § 40, e il punto 5 del dispositivo).

c) Procedura da seguire nelle cause simili

100. La Corte rammenta di potersi pronunciare, nella sentenza pilota, sulla procedura da seguire nell'esame di tutte le cause simili (si vedano, *mutatis mutandis*, *Broniowski*, sopra citata, § 198; e *Xenides-Arestis*, sopra citata, § 50).

101. Al riguardo, la Corte decide che, in attesa dell'adozione da parte delle autorità interne delle misure necessarie sul piano nazionale, l'esame dei ricorsi non comunicati aventi come unico oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia sarà rinviato per il periodo di un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva. La Corte si riserva la facoltà, in qualsiasi momento, di dichiarare irricevibile una causa di questo tipo o di cancellarla dal ruolo in seguito ad un accordo amichevole tra le parti o ad una composizione della controversia con altri mezzi, conformemente agli articoli 37 e 39 della Convenzione. Per quanto riguarda invece i ricorsi già comunicati al governo convenuto, la Corte potrà proseguire il loro esame per la via della procedura normale

IV. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

102. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

A. Danno

103. I ricorrenti richiedono le seguenti somme per il danno morale che avrebbero subito.

Il sig. Torreggiani chiede 10.600 EUR per una detenzione di 54 mesi in cattive condizioni; il sig. Bamba, detenuto per 39 mesi, si rimette al giudizio della Corte; il sig. Biondi chiede 15.000 EUR per una detenzione di 24 mesi; i sigg. Sela, El Haili e Hajjoubi chiedono 15.000 EUR ciascuno per la detenzione rispettivamente di 14, 39 e 16 mesi; il sig. Ghisoni chiede un risarcimento di 30.000 EUR per un periodo di 17 mesi.

104. Il Governo si oppone a queste richieste.

105. La Corte ritiene che i ricorrenti abbiano subito un danno morale certo e che, per fissare gli importi dei risarcimenti da accordare a questo titolo agli interessati, sia opportuno tener conto del tempo che essi hanno trascorso in cattive condizioni detentive. Decidendo in via equitativa, come vuole l'articolo 41 della Convenzione, essa ritiene opportuno accordare ai sigg. Torreggiani, Biondi e El Haili le somme da essi richieste a titolo di danno morale. Decide peraltro di assegnare 23.500 EUR al sig. Bamba, 11.000 EUR al sig. Sela, 12.000 EUR al sig. Hajjoubi e 12.500 EUR al sig. Ghisoni allo stesso titolo.

B. Spese

106. I ricorrenti chiedono anche il rimborso delle spese corrispondenti alla procedura innanzi alla Corte. Soltanto i sigg. Sela, El Haili, Hajjoubi e Ghisoni hanno fornito documenti giustificativi a sostegno delle loro pretese. Essi chiedono rispettivamente 16.474 EUR, 5.491 EUR, 5.491 EUR e 6.867 EUR.

107. Il Governo si oppone a queste richieste.

108. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese sostenute solo nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole. Nel caso di specie e tenuto conto dei documenti in suo possesso e della sua giurisprudenza, la Corte ritiene ragionevole accordare ai sigg. Sela, El Haili, Hajjoubi e Ghisoni la somma di 1.500 EUR ciascuno per le spese relative alla procedura svoltasi innanzi ad essa. Al contrario, la Corte decide di rigettare le richieste degli altri ricorrenti che erano stati autorizzati a presentarsi personalmente innanzi ad essa e che non hanno prodotto documenti giustificativi a sostegno delle loro pretese.

C. Interessi moratori

109. La Corte ritiene opportuno basare il tasso degli interessi moratori sul tasso di interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della

SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITA'

1. *Decide* di riunire i ricorsi;
2. *Dichiara* i ricorsi ricevibili;
3. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione;
4. *Dichiara* che lo Stato convenuto dovrà, entro un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva in virtù dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, istituire un ricorso o un insieme di ricorsi interni effettivi idonei ad offrire una riparazione adeguata e sufficiente in caso di sovraffollamento carcerario, e ciò conformemente ai principi della Convenzione come stabiliti nella giurisprudenza della Corte;
5. *Dichiara* che, in attesa che vengano adottate le misure di cui sopra, la Corte differirà, per la durata di un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva, la procedura in tutte le cause non ancora comunicate aventi unicamente ad oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia riservandosi la facoltà, in qualsiasi momento, di dichiarare irricevibile una causa di questo tipo o di cancellarla dal ruolo a seguito di composizione amichevole tra le parti o di definizione della lite con altri mezzi, conformemente agli articoli 37 e 39 della Convenzione;
6. *Dichiara*
 - a) che lo Stato convenuto deve versare ai ricorrenti, entro tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme:
 - i) 10.600 EUR (diecimilaseicento euro) al sig. Torreggiani; 23.500 EUR (ventitremilacinquecento euro) al sig. Bamba; 15.000 EUR (quindicimila euro) al sig. Biondi; 11.000 EUR (undicimila euro) al sig. Sela; 15.000 EUR (quindicimila euro) al sig. El Haili; 12.000 EUR (dodicimila euro) a Hajjoubi; 12.500 EUR (dodicimilacinquecento euro) al sig. Ghisoni, più l'importo eventualmente dovuto a titolo d'imposta, per il danno morale;
 - ii) 1.500 EUR (millecinquecento euro) ciascuno ai sigg. Sela, El Haili, Hajjoubi e Ghisoni, più l'importo eventualmente dovuto a

SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

titolo d'imposta, per le spese;

- b) che, a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;
7. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto l'8 gennaio 2013, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Stanley Naismith
Cancelliere

Danutė Jočienė
Presidente

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'esposizione dell'opinione separata del giudice Jočienė.

D.J.
S.H.N.

SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

LISTA DELLE CAUSE

	Numero di ricorso	Data d'introduzione	Nome e cognome del ricorrente, data di nascita e cittadinanza	Nome e cognome del rappresentante
1.	43517/09	06/08/2009	Fermo-Mino TORREGGIANI 09/05/1948 Italiana	Il ricorrente è stato autorizzato a rappresentarsi personalmente dinanzi alla Corte.
2.	46882/09	12/08/2009	Bazoumana BAMBA 18/12/1972 Ivoriana	Il ricorrente è stato autorizzato a rappresentarsi personalmente dinanzi alla Corte.
3.	55400/09	19/09/2009	Raoul Riccardo BIONDI 22/12/1967 Italiana	Il ricorrente è stato autorizzato a rappresentarsi personalmente dinanzi alla Corte.
4.	57875/09	20/10/2009	Afrim SELA 02/02/1979 Albanese	Avv. Flavia Urciuoli
5.	61535/09	29/10/2009	Tarcisio GHISONI 26/09/1952 Italiana	Avv. Patrizia Rodi
6.	35315/10	10/06/2010	Mohamed EL HAILI 01/01/1977 Marocchina	Avv. Giuseppe Rossodivita
7.	37818/10	01/07/2010	Radouane HAJJOUBI 01/01/1975 Marocchina	Avv. Giuseppe Rossodivita

OPINIONE CONCORDANTE DEL GIUDICE JOČIENĚ

Nella causa *Sulejmanovic c. Italia* (n. 22635/03, sentenza del 16 luglio 2009), ho votato contro la violazione dell'articolo 3 della Convenzione per le ragioni esposte nell'opinione dissenziente del giudice Zagrebelsky, alla quale ho aderito.

Dalla data di pubblicazione della sentenza *Sulejmanovic*, la Corte ha ricevuto un flusso via via crescente di ricorsi riguardanti il sovraffollamento nelle carceri italiane. Le autorità italiane hanno esse stesse chiaramente ammesso a livello nazionale (§ 24 della sentenza) questo problema strutturale delle carceri italiane ed hanno previsto misure concrete ed effettive nel 2010 per rimediare al problema del sovraffollamento carcerario (§§ 23 - 29 della sentenza). Peraltro, è stato anche dichiarato e prorogato due volte lo stato di emergenza nazionale (§ 28 della sentenza). Gli impegni politici dello Stato italiano sono molto importanti per elaborare un piano di azione e per risolvere finalmente il problema del sovraffollamento negli istituti penitenziari italiani.

In secondo luogo, il magistrato di sorveglianza ha anche riconosciuto molto chiaramente il problema della situazione delle carceri - il giudice ha concluso che i ricorrenti erano esposti a trattamenti inumani per il fatto di dover condividere celle esigue con altri due detenuti, ed erano oggetto di una discriminazione rispetto ad altri detenuti che condividevano lo stesso tipo di cella con una sola persona; è chiaro che, in realtà, lo spazio vitale abitabile nelle celle collettive raccomandato dal CPT non è stato rispettato nel caso dei ricorrenti (§ 14, §§ 74 e 76 della sentenza).

Sono queste le due principali ragioni che mi hanno indotto a modificare la mia opinione e a votare con la maggioranza in questa causa in cui la Corte conclude per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione e indica le misure generali che le autorità italiane devono adottare per risolvere il problema strutturale del sovraffollamento delle carceri italiane.

Parere reso ai sensi dell'art. 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, sul testo del decreto legge 1° luglio 2013, n. 78, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 26 giugno 2013, concernente: “Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena.”.
(*Delibera consiliare del 30 luglio 2013*)

“1. Premessa

Il Ministro della Giustizia con nota del 9 luglio 2013 ha richiesto al Consiglio Superiore della Magistratura di esprimere un parere, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 195 del 1958, sulle disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 2 luglio 2013, avente ad oggetto “*Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena*”. Si provvede, quindi, a rendere il parere sul testo indicato dal Ministro.

Il decreto-legge n. 78/2013 trova origine, come si legge già nel preambolo, dall'esigenza di intervenire con urgenza sullo stato delle carceri e delle persone ivi ristrette.

Il fenomeno, ormai endemico, del sovraffollamento¹ ed il progressivo degrado delle strutture e delle condizioni di vita dei reclusi hanno indotto una situazione connotata dalla violazione dei diritti fondamentali dei detenuti, riconosciuta, oltre che dalla giurisdizione interna, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che, con la nota sentenza dell'8 gennaio 2013 (Torreggiani e altri c. Italia), ha assegnato allo Stato italiano il termine di un anno entro cui procedere all'adozione delle misure necessarie a porre rimedio alla constatata violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che sancisce il divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti.

A fronte di uno *status quo* tanto grave e preoccupante, il legislatore ha messo in campo, nel recente passato, un intervento settoriale e dall'efficacia temporale circoscritta² che, tuttavia, non ha inciso in misura significativa sul sovraffollamento.

Ne è discesa la straordinaria necessità ed urgenza di adottare misure volte a ridurre, con effetti immediati, il sovraffollamento carcerario attraverso modifiche alla norme del codice di procedura penale relative all'esecuzione delle pene detentive ed a quelle dell'ordinamento penitenziario in materia di misure alternative alla detenzione e benefici penitenziari.

2. Le disposizioni introdotte.

Articolo 1

La lettera a) del primo – ed unico - comma dell'art. 1 del decreto-legge n. 78 del 2013 innova l'art. 284 c.p.p. prescrivendo che, all'atto di applicare all'indagato la misura degli arresti domiciliari, il

¹ al 30 giugno 2013 gli istituti italiani ospitavano 66.028 detenuti, a fronte di una capienza regolamentare di 47.022.

² il riferimento è alla legge n. 199/10, modificata dalla legge n. 9/12, di conversione del decreto-legge n. 211/11, in materia di esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi.

giudice individui il luogo di esecuzione “*in modo da assicurare le esigenze di tutela della persona offesa dal reato*”.

La norma, nel pretendere un’adeguata considerazione della posizione della vittima (oltre che, ovviamente, di quella della persona sottoposta ad indagini), codifica un principio già insito nel sistema delle misure cautelari e, specificamente, nell’art. 275, comma 1, c.p.p.³.

Non appare peregrino ipotizzare, in proposito, che il legislatore sia stato mosso dalla preoccupazione di salvaguardare, in sede cautelare, la persona offesa una volta preso atto, da un canto, del *favor* per gli arresti domiciliari che, inevitabilmente, scaturisce dalle considerazioni sopra svolte in ordine al sovraffollamento carcerario ed alle condizioni di vita negli istituti penitenziari e, dall’altro, del più ampio spazio applicativo rimesso alla misura cautelare degli arresti domiciliari, in luogo di quella della custodia in carcere, a seguito dei reiterati, recenti interventi della Corte Costituzionale sulla presunzione di esclusiva adeguatezza della custodia in carcere⁴.

In previsione della progressiva estensione dell’applicazione dell’istituto, il legislatore d’emergenza ha inteso, dunque, porre all’attenzione del giudice il bisogno di adeguata tutela delle esigenze cautelari, di natura fondamentalmente specialpreventiva, che involgono la posizione della vittima.

La modifica è, peraltro, destinata ad operare anche nella fase esecutiva e, specificamente, in relazione alla detenzione domiciliare, in forza del rinvio all’art. 284 c.p.p. contenuto nell’art. 47-*ter* ord. pen..

La lettera b) dell’art. 1 è dedicata alla modifica, sotto una pluralità di profili, della disciplina dell’esecuzione delle pene detentive e della relativa sospensione, compendiata nell’art. 656 c.p.p..

L’introduzione, in primo luogo, dei commi 4-*bis*, 4-*ter* e 4-*quater* è volta ad ampliare le ipotesi di sospensione dell’esecuzione, con contestuale avvio del procedimento finalizzato all’accesso a misure alternative alla detenzione, nel caso di condanna esecutiva dalla quale derivi un residuo di pena da espiare non superiore a tre anni.

Il legislatore d’urgenza si è, in particolare, interessato dei casi in cui il condannato è pervenuto libero al momento di irrevocabilità della sentenza ma, nel computo della pena da espiare, debbano considerarsi periodi di custodia cautelare o di pena dichiarata fungibile.

Ricorrendo tale evenienza, si è previsto che il pubblico ministero, al quale compete l’emissione dell’ordine di esecuzione, verifichi preventivamente se, detraendo i periodi di liberazione anticipata eventualmente da applicarsi, nella misura di quarantacinque giorni per ciascun semestre, ai sensi dell’art. 54 della legge n. 354/75, la pena residua sia contenuta entro il limite di tre anni.

³ a mente del quale “*Nel disporre le misure, il giudice tiene conto della specifica idoneità di ciascuna in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto*”.

⁴ cfr., in specie, le sentenze nn. 230/2013, 57/2013, 110/2012, 331/2011, 231/2011, 265/2010, 164/2010 e 139/2010.

Qualora tale calcolo sortisca esito positivo, il pubblico ministero trasmetterà – prima, si ribadisce, di emettere l’ordine di esecuzione – gli atti al magistrato di sorveglianza affinché provveda, senza ritardo, all’eventuale applicazione della liberazione anticipata.

Ne consegue che, ove il magistrato di sorveglianza ritenga di applicare la liberazione anticipata, la pena residua risulterà contenuta nel limite triennale, sicché il pubblico ministero emetterà l’ordine di esecuzione ma, contestualmente, lo sospenderà, avviando il procedimento finalizzato all’eventuale applicazione di misure alternative alle detenzione.

A fortiori, se, applicata la liberazione anticipata, la pena risulterà totalmente espiata, l’ordine di esecuzione non sarà emesso.

Nitido appare l’effetto della novella: in precedenza, invero, ricorrendo casi analoghi, la pena doveva essere eseguita, spettando al condannato, ormai *in vinculis*, l’attivazione del procedimento finalizzato alla concessione della liberazione anticipata e, in caso di esito positivo, di quello per l’applicazione di misure alternative alla detenzione, ovvero di un *iter* relativamente complesso e defaticante, destinato a protrarre, per settimane o, più spesso, mesi, uno stato detentivo che, con le innovazioni introdotte, sarà in radice evitato.

Il meccanismo di anticipazione, su impulso del pubblico ministero, della valutazione delle condizioni per concedere la liberazione anticipata non opera, per espressa previsione del legislatore d’urgenza, nei confronti dei condannati per i reati (cc.dd. “*ostativi*”) elencati dall’art. 4-*bis* ord. pen., in relazione ai quali l’art. 656, comma 9, lett. a), c.p.p. esclude la possibilità di sospendere l’esecuzione.

La scelta normativa costituisce portato, è facile intuire, della ritenuta incompatibilità tra il maggior disvalore delle condotte ex art. 4-*bis* ord. pen. e la descritta tecnica procedurale, incompatibilità che condurrà, anche per il futuro, ad eseguire ordini di carcerazione per condannati per delitti cc.dd. “*ostativi*” persino nelle ipotesi in cui, concessa la liberazione anticipata, si accerterà che, già al momento dell’esecuzione della pena, questa era stata già interamente espiata.

Per completezza, va chiarito che il congegno sopra descritto opererà esclusivamente quando il condannato perviene in stato di libertà al momento dell’esecuzione; qualora egli, al contrario, si trovi, in quel dato frangente, in custodia cautelare, il pubblico ministero emetterà l’ordine di esecuzione (la cui sospensione è espressamente vietata dall’art. 656, comma 9, lett. b, c.p.p.) ma, ricorrendo i presupposti sopra indicati, curerà la diretta trasmissione degli atti al magistrato di sorveglianza per la decisione sulla liberazione anticipata.

Finalizzata ad incidere in senso restrittivo sugli ingressi in carcere è la modifica del comma 5 dell’art. 656 c.p.p., in forza della quale è stato esteso a quattro anni, in luogo di tre, per i soli

soggetti indicati dall'art. 47-ter, comma 1, della legge n. 354/75⁵, il limite massimo di pena residua che impone la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva.

Per gli appartenenti a tali categorie, dunque, l'ordine di esecuzione verrà sospeso qualora la pena residua non superi i quattro anni, così realizzandosi l'opportuno coordinamento con il disposto dell'art. 47-ter, comma 1, ord. pen. che ammette, nei medesimi casi, la detenzione domiciliare per pene, anche costituenti parte residua di maggior pena, non superiori, appunto, a quattro anni.

Di notevole impatto sono le modifiche operate sul comma 9 dell'art. 656 c.p.p., che preclude, in una serie di ipotesi, il ricorso all'istituto della sospensione dell'esecuzione.

Alla lett. b) del comma 9, fermo restando il divieto per i condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis della legge n. 354/75, viene eliminato quello per i reati di incendio boschivo, furto pluriaggravato, furto in abitazione e con strappo, ed aggiunto, per contro, il divieto di sospensione per i delitti di maltrattamenti contro familiari e conviventi aggravato dalla commissione del fatto in danno di persona minore degli anni quattordici e di atti persecutori aggravati dalla commissione in danno di un minore, di una donna in stato di gravidanza o di una persona con disabilità, ovvero con armi o da persona travisata.

In ossequio alla filosofia che, come meglio si vedrà nel prosieguo, ispira il decreto-legge n. 78/2013, è soppresso il divieto di sospensione dell'esecuzione nei confronti dei condannati ai quali sia stata applicata la recidiva prevista dall'art. 99, comma 4, c.p.p. (c.d. "*recidiva reiterata*").

Ulteriore modifica dell'art. 656 è volta a coordinare il testo del comma 10, relativo alle modalità di esecuzione della pena nei confronti di soggetto che, all'atto del passaggio ingiudicato della sentenza di condanna, si trovi agli arresti domiciliari, con l'anticipato computo, in vista della quantificazione della pena residua, della liberazione anticipata, prevedendosi, in sostanza, che il condannato permanga nello stato detentivo nel quale si trova, in attesa della decisione del tribunale di sorveglianza in ordine alla eventuale applicazione di misura alternativa, anche se la pena residua risulta non superiore ai limiti previsti per effetto della concessione della liberazione anticipata.

Articolo 2

L'art. 2 del decreto-legge n. 78/2013, anch'esso strutturato in unico comma, incide, a diversi livelli, sulla legge di ordinamento penitenziario.

Alla lettera a) si stabilisce, con disposizione evidentemente intesa a valorizzare la finalità rieducativa della pena e che mutua un istituto introdotto in relazione alle sanzioni penali comminate dal giudice di pace, che detenuti ed internati possano prestare attività a titolo volontario e gratuito

⁵ donna incinta o madre di prole di età inferiore ad anni dieci con lei conviventi, padre, esercente la potestà, di prole di età inferiore ad anni dieci con lui convivente, quando la madre sia deceduta o altrimenti assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, persona in condizioni di salute particolarmente gravi, che richiedano costanti contatti con i presidi sanitari territoriali, persona di età superiore a sessanta anni, se inabile anche parzialmente, persona minore di anni ventuno per comprovate esigenze di salute, di studio, di lavoro e di famiglia.

nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività da svolgersi presso enti pubblici ovvero enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato.

Le modifiche alla disciplina della detenzione domiciliare (art. 47-ter ord. pen.) mirano, invece, a mitigare, innanzitutto, il rigore nell'esecuzione della pena nei confronti dei recidivi reiterati.

In dettaglio:

- la soppressione del comma 1.1 elimina la limitazione a tre anni, anziché a quattro, del limite massimo di pena residua da espiare che consente l'ammissione alla detenzione domiciliare delle persone appartenenti alle categorie elencate nel comma 1 dell'art. 47-ter ord. pen.;
- la cesura dell'ultima frase del comma 1-bis fa sì che i recidivi reiterati siano ammessi, diversamente dal passato, alla detenzione domiciliare c.d. "generica", e determina, per tale via, l'elisione, anche sotto questo aspetto, della parificazione della disciplina di questa categoria di soggetti rispetto a quella dei condannati per i reati di cui all'art. 4-bis.

L'art. 47-ter è, ancora, manipolato al comma 1-quater, mediante specificazione delle condizioni – di "grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione" – al cospetto delle quali può essere attivata l'eccezionale competenza "cautelare" del magistrato monocratico, in luogo di quello collegiale, in ordine all'applicazione della detenzione domiciliare⁶.

Viene, ancora, soppresso il comma 9 dell'art. 47-ter ord. pen., che, sulla premessa che l'ingiustificato allontanamento del condannato dal luogo in cui si trova in regime di detenzione domiciliare è punito a titolo di evasione, imponeva la sospensione del beneficio a seguito della relativa denuncia⁷ e la revoca per quello di condanna.

Nella già segnalata ottica di riduzione delle conseguenze, sul piano esecutivo, della recidiva reiterata, si pongono, infine, l'abrogazione degli artt. 30-quater e 50-bis ord. pen. che condizionavano, per i recidivi reiterati, la concessione di permessi premio e, rispettivamente, la loro ammissione alla semilibertà all'avvenuta espiatione di determinate frazioni della pena, nonché la soppressione del comma 7-bis dell'art. 58-quater, preclusivo di una seconda concessione, nei confronti dei medesimi soggetti, delle misure alternative alla detenzione.

Articolo 3

L'art. 3 del decreto-legge n. 78/2013 è dedicato all'inserimento, nel testo dell'art. 73 del D.P.R. n. 309/90, del comma 5-ter.

⁶ è utile segnalare che l'ultimo periodo del novellato comma 1-quater potrebbe contenere un'imprecisione nella parte in cui statuisce l'applicabilità, in quanto compatibili, delle disposizioni di cui all'art. 47, comma 4-bis, che tuttavia, non risulta inserito nel vigente articolato.

⁷ la Corte Costituzionale, con sentenza n. 173 /1997, aveva, peraltro, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'automatismo tra denuncia e sospensione della misura.

In proposito, va opportunamente premesso che l'art. 73, comma 5-*bis*, del D.P.R. n. 309/90 prevede che, qualora il reato di cui al precedente comma 5 (condotte di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope di lieve entità) sia commesso da persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope, il giudice possa disporre, all'atto della condanna o dell'applicazione di pena ex art. 444 c.p.p. (c.d. "patteggiamento"), qualora non debba concedersi il beneficio della sospensione condizionale della pena, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, la sanzione del lavoro di pubblica utilità, già introdotta, per i reati di competenza del giudice di pace, dell'art. 54 del D. Lgs. n. 274/2000, in luogo delle pene detentive e pecuniarie previste dal comma 5.

Come anticipato, l'art. 3 del decreto-legge in commento introduce, dopo il citato comma 5-*bis*, il comma 5-*ter*, che estende l'applicazione dell'istituto a tutti i reati commessi da persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope, con esclusione, in ragione della loro più intensa gravità, di quelli elencati nell'art. 407, comma 2, lettera a), c.p.p..

La norma è, con ogni evidenza, finalizzata ad evitare il contatto con il carcere di soggetti la cui propensione a delinquere è conseguenza della dipendenza o della consuetudine all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, nella convinzione che, in questi casi, la prestazione, su richiesta dell'interessato, di lavori di pubblica utilità favorisca il processo di risocializzazione senza frustrare le esigenze retributive.

A monte, peraltro, si pone il rilievo, ormai generalmente accettato, della notevole problematicità della gestione della dipendenza in costanza di restrizione carceraria, ulteriormente acuita dall'elevata percentuale (pari a circa il 25%) di tossicodipendenti, molti dei quali stranieri, tra i detenuti.

Invero, la sostanziale impossibilità di perseguire, dall'interno degli istituti penitenziari, le prescritte finalità di cura e riabilitazione fa sorgere il rischio sì che, nei fatti, il carcere divenga palestra per il crimine anziché luogo di emenda e riappropriazione dei valori del vivere sociale: in quest'ottica vanno, pertanto, letti interventi, quale quello in commento, intesi a percorrere, già al momento della determinazione del trattamento sanzionatorio, strade alternative rispetto a quella tradizionale della detenzione inframuraria.

Articolo 4

Con l'art. 4, infine, a riprova della consapevolezza che la soluzione al problema del sovraffollamento carcerario passa anche attraverso il persistente impegno nel settore dell'edilizia penitenziaria, vengono prorogate al 31 dicembre 2014 le funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie e gli vengono attribuiti ulteriori compiti.

3. Il parere sulle disposizioni.

L'intervento normativo consegue alla realistica presa d'atto dell'insostenibilità delle condizioni in cui vivono i soggetti reclusi negli istituti penitenziari italiani, ed individua nel sovraffollamento carcerario una, se non la principale, causa di tale pernicioso, gravissimo fenomeno, enunciando la stringente, ineludibile necessità di porvi rimedio.

Il legislatore, traendo spunto dagli esiti della "Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza", compendiate nella relazione pubblicata nel dicembre del 2012, individua una prima linea di intervento nell'adozione di accorgimenti in ambito esecutivo e trattamentale che, lungi dallo stravolgere l'architettura esistente, mirano, essenzialmente, a ridurre gli ingressi negli istituti di reclusione ed assecondare il percorso di uscita attraverso vie diverse da quella della detenzione carceraria.

Da questo punto di vista, l'impalcato normativo, di impatto complessivamente contenuto, rileva in quanto espressione di accresciuta sensibilità e rinnovata attenzione al tema in trattazione, in funzione di probabili, ulteriori, più ampi sviluppi che tuttavia richiedono, è facile intuire, maggiore ponderazione.

Consapevole che l'eliminazione dell'enorme divario tra capienza regolamentare e presenze effettive nelle carceri presuppone interventi ben più radicali e, a monte, chiare e dirimenti scelte di politica criminale - dalla delimitazione dell'area del penalmente rilevante alla rimodulazione del catalogo sanzionatorio⁸ nonché, su altro versante, all'edilizia penitenziaria - il legislatore ha preferito, in questa fase, tenuto conto di caratteristiche e limiti della decretazione d'urgenza, circoscrivere il proprio impegno a taluni, specifici settori in termini che, comunque, consentono di delineare con sufficiente limpidezza la filosofia di fondo e gli obiettivi perseguiti e, al contempo, di avviare, da subito, una politica di deflazione del numero dei detenuti.

Nello specifico, se il disposto dell'art. 4 testimonia della persistente volontà di accrescere, nel breve e medio periodo, la capienza globale delle carceri italiane⁹, il *fil rouge* che lega la maggior parte delle disposizioni inserite nel decreto-legge n. 78/2013 è costituito, oltre che dall'adozione di accorgimenti di natura essenzialmente tecnico-operativa¹⁰, dalla parziale rivisitazione del giudizio di pericolosità formulato nei confronti di determinate categorie di condannati, dall'esclusione di

⁸ le più recenti indagini compiute in argomento confermano che il fenomeno del sovraffollamento assumerebbe proporzioni assai meno allarmanti qualora, ad esempio, fosse rivista al ribasso, come proposto dalla "Commissione mista per lo studio dei problemi della Magistratura di Sorveglianza", la cornice edittale del delitto sanzionato dall'art. 73 D.p.R. n. 309/90.

⁹ al completamento del c.d. "Piano Carceri", i nuovi posti dovrebbero essere circa 10.000, di cui 4.000 disponibili entro maggio 2014.

¹⁰ quale il procedimento, la cui introduzione è sicuramente da salutare con favore, che conduce a computare ed applicare, ricorrendone le condizioni di legge, la liberazione anticipata prima di emettere l'ordine di esecuzione, in tal modo risparmiando l'ingresso e la permanenza, per lassi temporali anche di una certa consistenza, a soggetti che potrebbero accedere ad una misura alternativa alla detenzione.

taluni rigidi automatismi e dall'affidamento al giudice del compito di apprezzare, in concreto, la praticabilità di percorsi sanzionatori di tipo non carcerario.

Così, per quanto riguarda i soggetti cui sia stata applicata la recidiva di cui all'art. 99, comma 4, c.p., sono state eliminate le preesistenti preclusioni in tema di sospensione dell'ordine di esecuzione, detenzione domiciliare, permessi premio, semilibertà, reiterata concessione di misure alternative alla detenzione.

Tanto è avvenuto sulla scorta del condivisibile rilievo dell'assoluta astrattezza della disciplina introdotta dalla legge n. 251/05 (legge c.d. "ex Cirielli"), ostativa all'applicabilità dei benefici penitenziari e di alcune misure alternative nei confronti tanto di pericolosissimi criminali quanto di chi, avendo commesso, magari in un lontano passato, reati di modesto allarme sociale, non era, nella realtà dei fatti, portatore di un tasso di pericolosità talmente elevato da giustificare il sacrificio delle finalità rieducative in nome delle esigenze di sicurezza sociale.

Peraltro, guardando al rapporto tra modalità di esecuzione della pena e rischio di recidiva, è utile richiamare l'osservazione, contenuta nella già citata "Relazione della Commissione Mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza", secondo cui *"la possibilità di ammettere alle misure alternative i soggetti meritevoli, rimuovendo generalizzati sbarramenti preclusivi, non soltanto favorisce un 'deflusso' di popolazione penitenziaria, ma incide de futuro sul numero degli ingressi (oltre che sulla complessiva sicurezza sociale), se è vero che il condannato che espia la pena in carcere recidiva nel 68,4% dei casi, laddove chi ha fruito di misure alternative alla detenzione ha un tasso di recidiva del 19%, che si riduce all'1% tra coloro che sono stati inseriti nel circuito produttivo"*.

Può, allora, esprimersi un giudizio positivo rispetto alla scelta di assegnare alla magistratura di sorveglianza – in linea con l'indirizzo interpretativo espresso dalla Corte costituzionale, che ha, anche di recente, ribadito la centralità di questa figura quale garante della legalità della detenzione (cfr. sentenza n. 135/2013) - il compito di vagliare prudentemente, caso per caso, la sussistenza delle condizioni per l'applicazione di misure alternative e benefici penitenziari, così come l'incidenza dell'allontanamento dal luogo di esecuzione della detenzione domiciliare sulla prosecuzione della misura alternativa alla detenzione.

Deve, in questa prospettiva, rilevarsi che una soluzione che si ponga in controtendenza rispetto alle linee ispiratrici del decreto-legge in esame - cioè più restrittiva nella disciplina della recidiva reiterata con particolare riferimento alla facoltà, per l'autorità giudiziaria, di vagliare discrezionalmente, nei riguardi di questa categoria di condannati, l'ammissione a talune misure alternative - può suscitare talune perplessità poiché non sembra tenere in adeguato conto delle esigenze di personalizzazione connesse alla funzione rieducativa della pena. Anche una soluzione

intermedia, che limitasse il divieto di valutazione discrezionale ai casi in cui le condanne rilevanti ai fini dell'applicazione della recidiva reiterata fossero intervenute in un arco temporale definito, non parrebbe pienamente corrispondente ad un equilibrato contemperamento degli interessi in gioco, risultando, in definitiva, preclusa ogni verifica, in concreto, della personalità del soggetto e della sua attuale pericolosità e, quindi, l'apprezzamento e la tutela delle esigenze rieducative.

Il legislatore mantiene, invece, divieti e preclusioni con riferimento ai reati cc.dd. "ostativi", che non consentono, tra l'altro, la sospensione dell'ordine di esecuzione e l'ammissione del condannato alla detenzione domiciliare infrabiennale (c.d. "generica").

Chiaramente percepibile l'intenzione di non affidarsi, in relazione ai condannati per fattispecie criminose connotate da più spiccato disvalore, alla discrezionalità giudiziale, desta, forse, perplessità l'esclusione del meccanismo di concessione, in via preliminare rispetto all'adozione dell'ordine di esecuzione per i condannati liberi, della liberazione anticipata, limitatamente alle ipotesi in cui lo scomputo dei cc.dd. "semestri" comporta l'azzeramento della pena residua.

Frutto della contingente, peculiare sensibilità del legislatore, pronto a recepire le istanze di tutela che promanano, in ciascun momento storico, dalla generalità dei consociati, piuttosto che di meditate opzioni sistematiche, appare, poi, l'aggiornamento del catalogo dei reati che non ammettono la sospensione dell'ordine di esecuzione, dal quale escono l'incendio boschivo, il furto pluriaggravato e quello in abitazione o con strappo, con contestuale ingresso di due reati consumati in ambito familiare o relazionale¹¹.

Coerente con l'approccio complessivo della novella é, ancora, il riconoscimento di più ampio spazio all'istituto del lavoro di pubblica utilità, operato sia nella sede normativa dedicata all'ammissione di detenuti ed internati al lavoro esterno che in relazione ai reati commessi da persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Se, avuto riguardo al primo istituto, l'effettiva efficacia in chiave di risocializzazione dovrà essere verificata, sul campo, in funzione della materiale disponibilità dei detenuti a prestare attività a titolo volontario e gratuito, l'altro pone il giudice davanti ad un compito assai delicato.

Ai sensi dell'art. 73, comma 5-ter, D.PR. n. 09/90, fatti salvi i più gravi delitti inseriti nell'elenco di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), c.p.p., la sanzione detentiva potrà essere, infatti, sostituita con il lavoro di pubblica utilità per qualunque reato commesso da persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope, a prescindere, pertanto, dalla cornice edittale e dall'entità della pena in concreto irrogata ed in considerazione della sola condizione soggettiva del reo.

¹¹ maltrattamenti contro familiari e conviventi aggravato dalla commissione del fatto in danno di persona minore degli anni quattordici e di atti persecutori aggravati dalla commissione in danno di un minore, di una donna in stato di gravidanza o di una persona con disabilità, ovvero con armi o da persona travisata.

Evidente appare il mutamento di fisionomia dell'istituto, sino ad oggi destinato ad operare – a dire il vero con ridotto successo a livello applicativo – esclusivamente per i fatti ex art. 73 D.P.R. n. 309/90 concretamente connotati da lieve entità.

L'applicazione della sanzione del lavoro di pubblica utilità in luogo di quella detentiva è, peraltro, rimessa, oltre che all'istanza del diretto interessato, alla valutazione discrezionale del giudice, il quale sarà chiamato a valutare prudentemente la praticabilità del ricorso a tale pena avuto riguardo alla gravità del fatto, alla personalità dell'autore e ad ogni altro fattore rilevante.

Si osserva inoltre che il provvedimento in esame determinerà comunque un aumento del carico di lavoro degli uffici di Sorveglianza, già gravati da rilevanti carenze di personale amministrativo destinato a istruire le istanze e ad eseguire i provvedimenti: pare dunque indispensabile segnalare la necessità di intervenire adottando tutti i possibili strumenti di sostegno per sopperire alla carenza di personale amministrativo.

4. Le modifiche in sede di conversione.

Nell'iter di approvazione del presente parere, il Senato ha licenziato un testo emendato che smentisce la logica originaria del provvedimento, allontanandolo da ciò che le condanne della Corte Europea e il drammatico stato delle carceri italiane avrebbero richiesto e richiedono con indifferibile urgenza, determinando altresì delicati problemi di diritto intertemporale.

In particolare, pur nel dovuto rispetto delle prerogative del Parlamento, si rileva che talune modificazioni ripristinano sostanzialmente le ipotesi preclusive introdotte dalla legge *ex Cirielli*, opportunamente eliminate dal decreto legge. Il Consiglio registra, con rammarico, che in un tema di così rilevante interesse sociale, sul quale si era impegnato con i lavori della Commissione mista, il dibattito culturale e politico rischia di allontanarsi dall'obiettivo principale volto a umanizzare e personalizzare il trattamento dei detenuti in attuazione del principio costituzionale della funzione rieducativa della pena”.

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

<u>36/I</u>	Dossier	Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti - Parte I: i Paesi
<u>37</u>	Documentazione di base	Raccolta di documentazione per l'esame parlamentare dell'Atto Senato n. 925, 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
<u>38</u>	Dossier	Atto del Governo n. 16 Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204, in materia di controllo della acquisizione e detenzione di armi
<u>39</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 941 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61 recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale"
<u>40</u>	Dossier	Verso il Consiglio Europeo di dicembre 2013 sulla difesa: contributi di <i>stakeholders</i>
<u>41</u>	Schede di lettura	Atto del Governo n. 18 - Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)
<u>42</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 925 "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"
<u>43</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 890 Conversione in legge del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti - Sintesi per l'Aula
<u>44/I</u>	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 974 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia - Vol. I (Sintesi e artt. 1-27) - Ed. provvisoria
<u>44/II</u>	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 974 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia - Vol. II (Sintesi e artt. 28-85) - Ed. provvisoria
<u>45</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 974 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia" - Sintesi degli emendamenti approvati e dei relativi articoli - Ed. provvisoria

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".