

DECRETO “CARCERI”: TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DEI DETENUTI E RIDUZIONE CONTROLLATA DELLA POPOLAZIONE CARCERARIA

La Camera dei deputati ha approvato, in prima lettura, la conversione in legge del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria ([AC. 1921-A-R](#)).

IL CONTESTO

Il decreto è stato emanato per due motivi. Uno riguarda il drammatico **contesto di fatto in cui si trova il sistema penitenziario italiano**: dagli ultimi dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP)¹, all'8 gennaio 2014, la presenza nelle carceri italiane era di 62.400 detenuti a fronte di una “capienza regolamentare” di 47.599². Il secondo motivo riguarda il **contesto di diritto, ovvero la questione carceraria alla luce della cosiddetta sentenza “Torreggiani”**, approvata dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo l'8 gennaio 2013, secondo la procedura della sentenza pilota (sette ricorsi riuniti e decisi con un'unica sentenza), che ha fissato in un anno **il termine entro il quale l'Italia deve conformarsi alla sentenza stessa. Il termine scadrà il 28 maggio 2014** e da qui “l'inderogabile necessità di porre fine, senza indugio, a uno stato di cose che ci rende tutti corresponsabili delle violazioni contestate all'Italia dalla Corte di Strasburgo³” che giustifica anche l'uso dello strumento del decreto legge per intervenire.

Tale questione è stata affrontata di recente dal [Messaggio](#) alle Camere del Presidente della Repubblica e, sulle tematiche oggetto del messaggio, la Commissione Giustizia ha approvato una relazione da presentare all'Assemblea della Camera. In sostanza, **l'Italia, a causa della situazione di sovraffollamento carcerario in cui i sette ricorrenti si sono trovati, ha violato l'articolo 3 della Convenzione europea che, sotto la rubrica “proibizione della tortura”, pone il divieto di pene e di trattamenti disumani o degradanti**. La Corte ha affermato, in particolare, che “la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema

¹ [Audizione](#) Giovanni Tamburrino Capo Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia. 8 gennaio 2014, Commissione Giustizia della Camera dei deputati.

² Il 14 ottobre 2013 erano presenti nelle carceri italiane 64.564 persone detenute. Audizione Ministro della Giustizia ([Audizione](#) del 17 ottobre 2013 del Ministro della Giustizia in Commissione Giustizia della Camera dei deputati).

³ Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano sulla questione carceraria, 8 ottobre 2013.

penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone” e che “la situazione constatata nel caso di specie è costitutiva di una prassi incompatibile con la Convenzione”.

Per quanto riguarda i **rimedi** al "carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario" in Italia, la Corte ha richiamato la raccomandazione del Consiglio d'Europa "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". In ordine alla applicazione della Convenzione, la Corte ha rammentato che, in materia di condizioni detentive, i rimedi "preventivi" e quelli di natura "compensativa" devono considerarsi complementari e vanno quindi apprestati congiuntamente. Fermo restando che la migliore riparazione possibile è la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti.

Inoltre, anche la **Corte Costituzionale**, con sentenza n. 279/2013, non ha mancato di rilevare l'intollerabilità della situazione attuale che, si legge, "*non può protrarsi ulteriormente*", poiché il carattere inderogabile del principio dell'umanità del trattamento rende assolutamente necessaria "*la sollecita introduzione di misure specificamente mirate a farla cessare*". Dopo avere tratteggiato il quadro degli auspicabili rimedi e delle possibili soluzioni, la Corte ha rivolto al legislatore un severo monito, sollecitato ad assumersi le sue responsabilità affermando esplicitamente come "*non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia*", e così ventilando l'eventuale adozione di decisioni più drastiche per il caso di persistenza nell'atteggiamento di timido attendismo a fronte delle reiterate condanne in sede sovranazionale.

COSA È STATO FATTO FINO AD ORA?

Per dare una risposta a tali problematiche, il Parlamento, nella presente legislatura, ha fino ad ora adottato, o sta discutendo, le seguenti misure:

1) Il [decreto-legge 1 luglio 2013, n.78](#) convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, contenente una serie di misure in materia di esecuzione della pena, volte a fronteggiare il sovraffollamento carcerario. A tal fine, sono stati modificati il codice di procedura penale, l'ordinamento penitenziario, il testo unico sulle tossicodipendenze e la disciplina dei poteri del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie. Nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge di conversione sono stati introdotti due ulteriori articoli: il primo, per favorire l'attività lavorativa dei detenuti ed internati; il secondo, modifica il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 612-bis c.p. relativo al reato di atti persecutori; per merito di tale decreto sono crollati gli ostacoli per la concessione dei benefici ai recidivi;

2) la proposta di legge in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova (*probation*) e nei confronti degli irreperibili ([AC 331-927-B](#)). Tale provvedimento è stato approvato [nel luglio 2013](#) dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato, e sarà riesaminato dalla Camera in seconda lettura;

3) la proposta di legge “Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali” (v. [dossier](#) n. 22) approvata dalla Camera e ora all'esame del Senato ([A.S.1232](#));

4) la proposta di legge AC [1203](#) in materia di modifica della normativa penale sugli stupefacenti, in corso di esame in Commissione giustizia alla Camera.

COSA PREVEDE IL DECRETO “CARCERI”

L'iter legislativo ha visto, nei lavori di Commissione Giustizia, un approfondimento di tutte le tematiche oggetto del decreto-legge, anche attraverso [un'indagine conoscitiva](#), nel corso della quale sono stati sentiti in ordine cronologico: **Giovanni Tamburino**, capo Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia; **Valerio Spigarelli**, presidente dell'Unione delle camere penali italiane; **Rodolfo Maria Sabelli**, presidente dell'Associazione nazionale magistrati; **Marcello Bortolato**, componente della giunta dell'Associazione nazionale magistrati; **Sebastiano Ardita**, procuratore della Repubblica aggiunto presso il tribunale di Messina; **Raffaele Cantone**, magistrato della Corte di cassazione; il prefetto **Alessandro Pansa**, capo della Polizia e il consigliere **Calogero Roberto Piscitello**, direttore generale della Direzione generale dei detenuti e del trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria presso il Ministero della giustizia.

A seguito di alcune criticità emerse nel corso delle audizioni, la Commissione Giustizia ha approvato una serie di modifiche, anche con il consenso da parte delle opposizioni.

ECCO COSA PREVEDE IL TESTO DEL DECRETO “CARCERI” COME MODIFICATO DALLA CAMERA

1) Braccialetti elettronici.

Viene prevista, **come modalità ordinaria**, la prescrizione del cosiddetto braccialetto elettronico da parte del giudice nell'applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari. Il decreto, inoltre, ne estende l'uso anche alla detenzione domiciliare. Tale norma entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della legge di conversione per consentire al Ministero dell'Interno di stipulare un'adeguata convenzione alla luce dei parametri europei per le gare d'appalto.

2) Affidamento terapeutico e reato di spaccio lieve.

Aumentano le possibilità di affidamento terapeutico per favorire la cura nelle comunità di recupero dei detenuti tossicodipendenti, abrogando il divieto - introdotto dalla cosiddetta “ex Cirielli” nel 2010 - di disporre per più di due volte l'affidamento terapeutico al servizio sociale. Inoltre, è inserito il reato di detenzione e di piccolo spaccio di strada, il cosiddetto “spaccio lieve”, che prima era solo una circostanza attenuante, con pena da 1 a 5 anni e multa da 3.000 a 26.000 mila euro. Inoltre, ovviando a una “falla” del testo governativo, la Camera ha approvato una modifica che consente l'applicazione delle misure cautelari con **invio in comunità** nel caso di **minorenni tossicodipendenti accusati per piccolo spaccio**.

3) La misura provvisoria dello “sconto di pena”: la liberazione anticipata speciale.

Lo **sconto di pena per buona condotta passa da 45 a 75 giorni per ogni semestre di detenzione** (quindi 30 giorni in più rispetto a quanto già previsto). Si tratta di una misura con valore retroattivo, dal gennaio del 2010, e provvisoria (fino al 24 dicembre 2015): **tra due anni cioè si dovrà decidere se confermarla o meno.**

Sono **in ogni caso esclusi i condannati di mafia o per altri gravi delitti** (come omicidio, violenza sessuale, rapina aggravata, estorsione), previsti dall'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354. Trattandosi di norma non sostanziale ma ordinamentale entrerà immediatamente in vigore con l'approvazione della legge di conversione e **i condannati per 416-*bis* che hanno beneficiato dell'ulteriore sconto previsto dal decreto legge si vedranno revocato il beneficio.**

Tenendo sempre ben presente l'esigenza di sicurezza e di giustizia dei cittadini, **lo sconto di pena non è una misura automatica**, ma spetta al magistrato di sorveglianza valutare la “meritevolezza” del beneficio in relazione alla valutazione positiva del comportamento in carcere e alla adesione al trattamento di recupero sociale. **La misura è comunque passibile di revoca** se si commette un reato durante la detenzione, un delitto non colposo. Per sgomberare il campo da dubbi, **non si tratta di un indulto “mascherato” o di un provvedimento di estinzione della pena**, ma di una riduzione di una pena sul presupposto di una sua effettiva espiazione. **La pena, infatti, viene comunque eseguita** ed è quindi patita, sofferta, sia pure con una riduzione rispetto alla durata stabilita dal giudice nella condanna. **Lo sconto di pena non si applica ai condannati ammessi all'affidamento in prova e alla detenzione domiciliare**, relativamente ai periodi trascorsi, in tutto o in parte, in esecuzione di tali misure alternative nonché ai condannati che siano stati ammessi all'esecuzione della pena al domicilio o che si trovino agli **arresti domiciliari.**

4) Domiciliari.

Viene resa **strutturale la disposizione che consente di scontare la pena detentiva non superiore a 18 mesi presso il domicilio (norma introdotta dalla Legge 199/2010 come modificata dal D.L. 22 dicembre 2011, n. 211)**, anche se parte residua di maggiore pena, qualora il **giudice di sorveglianza non valuti il detenuto pericoloso. La norma è stata resa strutturale in relazione alla positiva sperimentazione che ha consentito il deflusso di circa 12mila condannati, con solo alcuni casi eccezionali di revoca.**

5) Espulsione dei cittadini stranieri.

Viene ampliata una norma già contenuta nella Bossi-Fini che prevede, per i reati minori, **l'espulsione in alternativa alla detenzione** in carcere per i delitti legati all'immigrazione clandestina, oltre che per la rapina aggravata e l'estorsione aggravata. Vengono inoltre snellite le procedure di identificazione, **anticipandole al momento dell'ingresso in carcere per consentire l'effettivo esercizio della misura.**

6) Affidamento ai servizi sociali.

Sale da tre a quattro anni il tetto massimo di pena, anche residua, per poter **beneficiare dell'affidamento in prova ai servizi sociali.** Anche in questo caso **non si tratta di una misura automatica**, ma sarà applicata dopo attenta valutazione del comportamento del condannato e in relazione al pericolo di commissione di altri reati.

7) Misure alternative al carcere: revoca non più automatica.

Se il detenuto riceve una nuova condanna mentre sta scontando la pena con una misura alternativa al carcere, **sarà il magistrato di sorveglianza a decidere se farlo tornare in carcere o meno.**

8) Lavoro esterno al carcere.

Sono previsti **benefici fiscali e contributivi per le imprese e le cooperative sociali che assumono detenuti.**

9) Tutela dei diritti dei detenuti.

Sono previste **garanzie giurisdizionali**, in adempimento alla sentenza “Torreggiani”, **per i soggetti detenuti, con l’istruttoria del procedimento di reclamo** in via amministrativa e dinnanzi la magistratura di sorveglianza. Viene previsto, per la prima volta, dopo la decisione definitiva a seguito del reclamo del detenuto, il giudizio d’ottemperanza nei confronti dell’amministrazione penitenziaria che dia seguito al provvedimento. Viene inoltre istituito presso il Ministero della giustizia il **Garante nazionale dei diritti dei detenuti**. I componenti del garante **non possono ricoprire cariche istituzionali**, anche elettive, ovvero incarichi in partiti politici e **non hanno diritto ad indennità od emolumenti per l’attività prestata**, fermo restando il diritto al rimborso delle spese.

10) Magistratura di sorveglianza e potenziamento uffici di esecuzione penale esterna.

Vengono **semplificate le procedure per la trattazione di alcune materie di competenza della magistratura di sorveglianza** e viene **rinforzato l’organico dell’esecuzione penale esterna** (gli uffici che si occupano del trattamento socio-educativo dei detenuti) consentendo, in attesa di assunzioni per pubblico concorso, di utilizzare come dirigenti i funzionari già inseriti nel ruolo dei dirigenti di istituto penitenziario.

Post scriptum

PRIMA LETTURA CAMERA

AC 1921

[Iter](#)

PRIMA LETTURA SENATO

AS 1288

[Iter](#)

[Legge n. 10 del 21 febbraio 2014](#)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 43 del 21 febbraio 2014

Dossier n. 10 Il sovraffollamento carcerario: le misure alternative al carcere