



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori D’ELIA, SENSI, FURLAN, BASSO, CAMUSSO,
GIACOBBE, TAJANI, MIRABELLI, VERDUCCI, ZAMBITO, DELRIO,
MALPEZZI e ZAMPA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 DICEMBRE 2022

Misure alternative alla detenzione in carcere nel caso di inadeguata
capienza dell’istituto di pena

ONOREVOLI SENATORI. – Da più di trent'anni il sistema penitenziario italiano vive una condizione di sovraffollamento strutturale, come è stato definito dalla Corte europea dei diritti umani nel caso Torreggiani e altri c. Italia, che ha portato nel 2013 all'adozione di una sentenza pilota (sentenza dell'8 gennaio 2013) e al monitoraggio delle misure messe in atto dall'Italia per superare questa condizione di lesione continuativa della dignità e dei diritti delle persone private della libertà per motivi di giustizia. A fronte di una capienza regolamentare di circa 51.000 posti detentivi, di cui poco più di 47.000 effettivamente disponibili (al netto della manutenzione ordinaria e straordinaria costantemente in essere sul patrimonio penitenziario italiano), salvo le brevi parentesi di adozione di misure straordinarie (indulto 2006, misure conseguenti alla citata sentenza pilota Torreggiani nel 2013-2015 e misure straordinarie anti COVID-19), le presenze in carcere tendono costantemente a superare le 60.000 unità, generando condizioni strutturali di violazione della dignità e dei diritti umani delle persone detenute.

Non stupisce pertanto che l'Italia, il 16 luglio del 2009, sia stata condannata una prima volta dalla Corte europea per i diritti dell'uomo (CEDU) nel caso Sulejmanovic per aver violato l'articolo 3 della Convenzione di Strasburgo del 1950 che proibisce la tortura e ogni altra forma di trattamento inumano o degradante. Dopo il luglio del 2009 verranno presentati centinaia di ricorsi direttamente da detenuti o da associazioni, a proposito di persone trovate nella stessa situazione detentiva del signor Sulejmanovic. Così i giudici di Strasburgo all'unanimità nel citato caso Torreggiani condannano nuo-

vamente l'Italia con una sentenza pilota per cui viene riconosciuto il carattere sistemico e non occasionale della condizione degradante di vita nelle carceri. Pur essendo i fatti contestati riguardanti le prigionie di Busto Arsizio e Piacenza, viene affermato con nettezza che la questione dei trattamenti inumani dovuti all'affollamento riguarda l'intero sistema carcerario italiano.

Secondo la Corte europea per i diritti dell'uomo tenere una persona detenuta in meno di 3 metri quadrati (al netto dei servizi igienici e degli arredi che impediscano la libertà di movimento) costituisce indice di violazione dell'articolo 3 della Convenzione del 1950 che proibisce la tortura e ogni trattamento inumano o degradante. Tale presunzione può essere vinta, secondo la giurisprudenza consolidata della CEDU, soltanto dimostrando la simultanea presenza di tre fattori che cumulativamente siano in grado di compensare tale mancanza di spazio vitale: 1) la brevità, l'occasionalità e la minore rilevanza della riduzione dello spazio personale minimo richiesto; 2) la sufficiente libertà di movimento e lo svolgimento di adeguate attività all'esterno della cella; 3) la generale adeguatezza della struttura, in assenza di altri aspetti che aggravino le condizioni di privazione della libertà.

Gli *standard* del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CPT) sono a tal fine inequivocabili e stringenti e fissano un criterio minimo per lo spazio vitale che deve essere garantito a ogni persona reclusa: 6 metri quadrati in cella singola e 4 metri quadrati in cella mul-

tipla, al netto dei servizi igienici. Da alcuni anni, tuttavia, il CPT riconosce *standard* auspicabili per le celle multiple, partendo dalla constatazione che lo *standard* di 4 metri quadrati rischia di portare a situazioni di angustia inaccettabili. Pertanto, lo spazio vitale dovrebbe essere di almeno 10 metri quadrati per due detenuti, 14 metri quadrati per tre detenuti e 18 metri quadrati per quattro detenuti (Cfr. *Espace vital par détenu dans les établissements pénitentiaires: Normes du CPT*, 2015, CPT/Inf (2015) 44). Il CPT tiene conto anche di altri fattori di vita carceraria, ad esempio il numero di ore di aria o di socialità.

D'altra parte, in relazione al calcolo dello spazio vitale disponibile in cella occorre ricordare come la giurisprudenza interna, con la sentenza n. 6551 del 2021 pronunciata dalla Corte di cassazione a sezioni unite in data 24 settembre 2020, in relazione al calcolo dello spazio vitale, abbia ormai chiarito che nella valutazione dello spazio individuale minimo di 3 metri quadrati si debba avere riguardo alla superficie che assicura il normale movimento nella cella e, pertanto, occorre detrarre gli arredi tendenzialmente fissi al suolo, tra cui rientrano i letti a castello, impartendo così una direttiva concreta e viepiù stringente in relazione ai criteri di calcolo.

In merito alle strategie per ridurre il sovraffollamento, si ricorda, come chiarito dall'Ufficio delle Nazioni Unite sulla droga e il crimine nell'*Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons*, che: « la costruzione di ulteriori alloggi si è rivelata una strategia generalmente inefficace per affrontare il problema del sovraffollamento. I dati dimostrano che finché non si affrontano le carenze del sistema di giustizia penale e delle politiche di giustizia penale per razionalizzare l'afflusso di detenuti e non si attuano misure di prevenzione del crimine, le nuove carceri si riempiranno rapidamente e non rappresenteranno una soluzione sosteni-

bile alla sfida del sovraffollamento carcerario. Pertanto, la mancanza di infrastrutture carcerarie non dovrebbe essere considerata come la "causa" principale del sovraffollamento, ma spesso come un sintomo di disfunzioni all'interno del sistema di giustizia penale. »

A seguito della citata sentenza Torreggiani, il nostro ordinamento penitenziario ha previsto una specifica modalità di ricorso avverso il trattamento in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani, disciplinato dall'articolo 35-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, e i conseguenti rimedi risarcitori. Resta però inesplorata la via della prevenzione della detenzione in condizioni inumane e degradanti, da attuarsi attraverso la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva che debba scontarsi in tali condizioni.

Con la sentenza del 22 novembre 2013, n. 279, la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dai tribunali di sorveglianza di Venezia e di Milano, relative all'articolo 147 del codice penale, nella misura in cui non prevede la possibilità di un rinvio facoltativo della pena in caso di detenzione che debba svolgersi in condizioni inumane o degradanti. Pur affermando l'inammissibilità delle questioni sollevate, per ragioni di natura processuale (spetta al legislatore una « priorità di valutazione ... sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario »), la Corte ne ha riconosciuto la fondatezza sostanziale, e quindi la necessità di individuare « un rimedio estremo, il quale, quando non sia altrimenti possibile mediante le ordinarie misure dell'ordinamento penitenziario, permetta una fuoriuscita del detenuto dal circuito carcerario », sollecitando il legislatore a intervenire: « non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia ».

Ad oggi la citata sentenza n. 279 del 2013 della Corte costituzionale non ha avuto seguito e i detenuti italiani sono rimasti privi di quel « rimedio estremo », efficace a interrompere il protrarsi di una grave violazione dei loro diritti umani. Esistono, invece, significative esperienze in tal senso in altri Stati, europei ed extraeuropei.

Già trentacinque anni fa al Governo norvegese appariva ragionevole non incarcerare persone alle quali non si potesse assicurare un posto letto e così sperimentò per primo il cosiddetto « numero chiuso » e la formazione delle liste d'attesa per l'esecuzione delle pene detentive, secondo criteri di priorità temporali e di gravità in ordine al reato commesso.

Nel febbraio 2011, la Corte costituzionale tedesca si è pronunciata sul ricorso di un detenuto contro le condizioni di detenzione cui era costretto, a suo dire lesive della dignità umana. Già la Corte federale di giustizia, nel decidere il caso (BGH III ZR 124/09), aveva affermato che se le condizioni di detenzione sono inumane e – prese in considerazione tutte le alternative disponibili (ivi compreso il trasferimento in un'altra prigione) – lo staff dell'istituto penitenziario non è in condizione di rimediare, l'esecuzione di una pena detentiva deve essere interrotta, esplicitando che non è ammissibile operare un bilanciamento tra l'inviolabile principio della dignità umana (articolo 1, Legge fondamentale della Repubblica federale della Germania) e qualsiasi altro argomento, anche di natura costituzionalmente rilevante. Nella sua successiva decisione, la Corte costituzionale sostiene che la Corte federale non solo ha formulato « in maniera convincente » l'obbligo dello Stato di rinunciare immediatamente all'esecuzione di una pena carceraria nel caso di condizioni di detenzione inumane, ma da ciò ne ha tratto anche una nuova modalità di tutela legale per i detenuti, posto che all'obbligo dello Stato corrisponde il diritto del detenuto di richie-

dere alle autorità penitenziarie l'interruzione o il rinvio dell'esecuzione. In questo modo, la giurisprudenza tedesca – che da tempo aveva riconosciuto il diritto al risarcimento del danno della persona detenuta in condizioni lesive della dignità umana – ha fatto un passo ulteriore, lasciando il risarcimento come modalità compensativa della violazione di diritto compiuta nel passato, ma individuando una specifica soluzione alla sua continuazione, attraverso – appunto – la sospensione e il rinvio dell'esecuzione della pena.

Lo stesso CPT, nel Rapporto annuale del 2021, ha ritenuto che, « per ogni carcere, debba esistere un limite massimo assoluto per il numero di detenuti (*numerus clausus*), al fine di garantire lo *standard* minimo in termini di spazio abitativo. Pertanto, ogni volta che un carcere ha raggiunto tale limite, le autorità competenti devono adottare misure appropriate per garantire che a una persona, appena sottoposta a custodia cautelare o condannata a una pena detentiva, siano offerte condizioni di detenzione accettabili (anche in termini di spazio abitativo) ».

Il presente disegno di legge, dunque, rielabora quello depositato in Senato nella XVIII legislatura dai senatori Manconi, Tronti e Torrisi (A.S. 286) ed è frutto del lavoro svolto dalle associazioni Antigone e A Buon Diritto, anche sulla base della riflessione sviluppatasi all'interno della stessa magistratura italiana e, in particolare, nell'ambito di Magistratura democratica.

Alla luce degli *standard* di abitabilità degli istituti penitenziari individuati dal Ministero della sanità, secondo l'unico articolo del presente disegno di legge, il Ministro della giustizia determina con proprio decreto la capienza massima di ciascun istituto, superato il quale l'ordine di esecuzione della pena si converte in obbligo di permanenza in casa o in altro luogo indicato dalla persona. La lista segue un ordine cronologico e tuttavia, nel caso di gravi reati contro la per-

sona, si potrà procedere direttamente all'esecuzione del provvedimento di condanna. Durante la sospensione del provvedimento di carcerazione, la pena scorre regolarmente

come se fosse espiata, mentre il detenuto che non rispetti le prescrizioni relative all'obbligo di domicilio vedrà interrompersi lo scorrimento della pena.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Nessuno può essere detenuto per esecuzione di una sentenza in un istituto che non abbia un posto letto regolarmente disponibile, come individuato con il regolamento di cui all'articolo 2 della presente legge.

2. Qualora, in applicazione del principio di cui al comma 1, non sia possibile l'esecuzione della sentenza di condanna a pena detentiva, nei confronti di un soggetto proveniente dallo stato di libertà, nell'istituto di assegnazione e non sia possibile individuarne altro idoneo nel rispetto del principio di territorializzazione della pena, previsto dall'articolo 42, secondo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354, la pena è espiata in taluno dei luoghi di cui all'articolo 47-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, o in altro luogo indicato dal condannato, con le relative eventuali prescrizioni stabilite dal giudice responsabile dell'esecuzione.

3. Ai fini di cui al comma 2, il Ministero della giustizia predispone una lista dei condannati alla detenzione carceraria, secondo l'ordine cronologico dell'emissione delle condanne, ai fini dell'esecuzione della pena nell'istituto di assegnazione. Un adeguato numero di posti letto regolarmente disponibili ai sensi del comma 1 è mantenuto libero, per essere riservato all'esecuzione della pena nei confronti dei condannati per reati contro la persona ovvero per taluno dei delitti di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quinquies, del codice di procedura penale.

4. Il periodo di conversione temporanea dell'ordine di esecuzione della pena in obbligo di permanenza domiciliare ai sensi del comma 2 è computato al fine della complessiva durata della pena al pari della detenzione in carcere.

La disposizione di cui al primo periodo cessa di applicarsi qualora il soggetto non ottemperi all'obbligo di permanenza domiciliare e alle eventuali prescrizioni stabilite ai sensi del medesimo comma 2.

Art. 2.

1. Con regolamento da adottare con decreto del Ministro della giustizia, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è stabilito il numero di posti letto regolarmente disponibili in ciascuno degli istituti di pena italiani ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1 della presente legge, sulla base di un conteggio effettuato applicando gli *standard* vigenti con riferimento agli ambienti di vita nelle civili abitazioni, come definiti dal decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 190 del 18 luglio 1975.

€ 1,00