

XVII legislatura

Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1288

"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"

febbraio 2014
n. 105



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

Emanuela Catalucci _2581

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Maria Paola Mascia _3369

Anna Henrici _3696

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

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. 1288**

"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"

febbraio 2014
n. 105

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

INDICE

INTRODUZIONE	7
SCHEDE DI LETTURA	13
Articolo 1, comma 1, lett. a) e comma 2 <i>(Arresti domiciliari e particolari modalità di controllo)</i>	
Scheda di lettura.....	15
Articolo 1, comma 1, lett. b) e c) <i>(Procedimento di sorveglianza)</i>	
Scheda di lettura.....	19
Articolo 2 <i>(Modifiche al testo unico stupefacenti)</i>	
Scheda di lettura.....	23
Articolo 3, comma 1, lett. a), b) ed i) <i>(Tutela dei diritti dei detenuti)</i>	
Scheda di lettura.....	31
Articolo 3, comma 1, lett. c), d) e e) <i>(Affidamento in prova al servizio sociale)</i>	
Scheda di lettura.....	41
Articolo 3, comma 1, lett. f) e h), comma 1-bis e comma 2 <i>(Detenzione domiciliare e particolari modalità di controllo)</i>	
Scheda di lettura.....	51
Articolo 3, comma 1, lett. g) <i>(Nuovi titoli di privazione della libertà)</i>	
Scheda di lettura.....	55
Articolo 4 <i>(Liberazione anticipata speciale)</i>	
Scheda di lettura.....	59
Articolo 5 <i>(Esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi)</i>	
Scheda di lettura.....	63
Articolo 6 <i>(Modifiche al testo unico in materia di immigrazione)</i>	
Scheda di lettura.....	67

Articolo 7

(Garante nazionale dei detenuti)

Scheda di lettura..... 77

Articolo 8

(Sgravi fiscali per datori di lavoro che assumono detenuti: differimento termini)

Scheda di lettura..... 85

Articolo 9

(Copertura finanziaria)

Scheda di lettura..... 89

Articolo 10

(Entrata in vigore)

Scheda di lettura..... 91

INTRODUZIONE

Il decreto-legge n. 146 del 2013 è diretto ad affrontare la questione del sovraffollamento carcerario e a garantire il pieno esercizio dei diritti fondamentali dei soggetti reclusi.

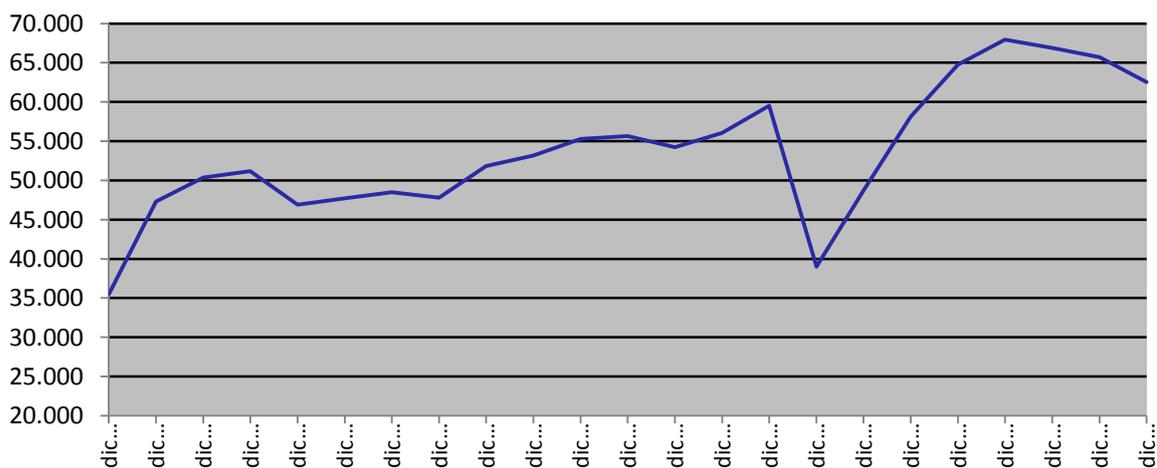
In ordine all'attuale situazione carceraria si riportano qui di seguito alcune tabelle - già presentate nella documentazione del Servizio studi della Camera¹ in occasione della prima lettura - fornite dal sito *internet* del Ministero della giustizia, con alcuni aggiornamenti.

Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione²: aggiornamento 31 dicembre 2013			
REGIONE DI DETENZIONE	NUMERO ISTITUTI	CAPIENZA REGOLAMENTARE	DETENUTI PRESENTI
Abruzzo	8	1.534	1.935
Basilicata	3	441	442
Calabria	13	2.481	2.653
Campania	17	5.850	7.966
Emilia Romagna	12	2.390	3.687
Friuli Venezia Giulia	5	548	763
Lazio	14	4.797	6.882
Liguria	7	1.042	1.703
Lombardia	19	5.892	8.756
Marche	7	847	1.072
Molise	3	391	455
Piemonte	13	3.849	4.542
Puglia	11	2.444	3.722
Sardegna	12	2.586	2.041
Sicilia	26	5.530	6.828
Toscana	18	3.286	4.008
Trentino Alto Adige	2	280	404
Umbria	4	1.342	1.508
Valle d'Aosta	1	181	200
Veneto	10	1.998	2.969
Totale nazionale	205	47.709	62.536

¹ Dossier n. 107 del 7 gennaio 2013, "Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria. D.L. 146/2013 – A.C. 1921" Schede di lettura, serie "Documentazione per l'esame dei progetti di legge".

² Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica.

Serie storica dei detenuti presenti negli istituti penitenziari dal giugno 1991 al dicembre 2013 ³			
Data della rilevazione	Detenuti presenti	Data della rilevazione	Detenuti presenti
30-giu-91	31.053	30-giu-02	56.277
31-dic-91	35.469	31-dic-02	55.670
30-giu-92	44.424	30-giu-03	56.403
31-dic-92	47.316	31-dic-03	54.237
30-giu-93	51.937	30-giu-04	56.532
31-dic-93	50.348	31-dic-04	56.068
30-giu-94	54.616	30-giu-05	59.125
31-dic-94	51.165	31-dic-05	59.523
30-giu-95	51.973	30-giu-06	61.264
31-dic-95	46.908	31-dic-06	39.005
30-giu-96	48.694	30-giu-07	43.957
31-dic-96	47.709	31-dic-07	48.693
30-giu-97	49.554	30-giu-08	55.057
31-dic-97	48.495	31-dic-08	58.127
30-giu-98	50.578	30-giu-09	63.630
31-dic-98	47.811	31-dic-09	64.791
30-giu-99	50.856	30-giu-10	68.258
31-dic-99	51.814	31-dic-10	67.961
30-giu-00	53.537	30-giu-11	67.394
31-dic-00	53.165	31-dic-11	66.897
30-giu-01	55.393	30-giu-12	66.528
31-dic-01	55.275	31-dic-12	65.701
		30-giu-13	66.028
		31-dic-13	62.536



³ Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica.

Detenuti per tipologia di reato: aggiornamento 31 dicembre 2013⁴		
Tipologia di reato⁵	Totale detenuti	di cui stranieri
Associazione di stampo mafioso (art. 416-bis)	6.744	74
Legge droga	24.273	9.732
Legge armi	10.490	968
Ordine pubblico	3.166	918
Contro il patrimonio	33.965	9.752
Prostituzione	880	682
Contro la pubblica amministrazione	8.109	3.075
Incolunità pubblica	1.598	202
Fede pubblica	4.611	1.723
Moralità pubblica	180	51
Contro la famiglia	2.081	538
Contro la persona	23.897	7.375
Contro la personalità dello stato	130	32
Contro l'amministrazione della giustizia	6.828	1.112
Economia pubblica	669	22
Contravvenzioni	4.265	687
Legge stranieri	1.174	1.072
Contro il sentimento e la pietà dei defunti	1.104	107
Altri reati	3.275	207

Detenuti presenti condannati (almeno una condanna definitiva) per pena inflitta Situazione al 31 dicembre 2013⁶									
Pena inflitta	Da 0 a 1 anno	Da 1 a 2 anni	Da 2 a 3 anni	Da 3 a 5 anni	Da 5 a 10 anni	Da 10 a 20 anni	Oltre 20 anni	ergastolo	totale
Totale detenuti	2.076	3.371	4.240	8.257	11.147	5.742	2.055	1.583	38.471

⁴ Fonte: *Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica.*

⁵ La numerosità indicata per ogni categoria di reato corrisponde esattamente al numero di soggetti coinvolti. Nel caso in cui ad un soggetto siano ascritti reati appartenenti a categorie diverse egli viene conteggiato all'interno di ognuna di esse. Ne consegue che ogni categoria deve essere considerata a sé stante e non risulta corretto sommare le frequenze.

⁶ Fonte: *Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica.*

Detenuti presenti condannati (almeno una condanna definitiva) per pena residua									
Situazione al 31 dicembre 2013⁷									
Pena inflitta	Da 0 a 1 anno	Da 1 a 2 anni	Da 2 a 3 anni	Da 3 a 5 anni	Da 5 a 10 anni	Da 10 a 20 anni	Oltre 20 anni	ergastolo	totale
Totale detenuti	9.596	7.535	5.726	6.251	5.065	2.196	446	1.583	38.471

Detenuti presenti negli istituti penitenziari per posizione giuridica (30 settembre)⁸						
IN CUSTODIA CAUTELARE				CONDANNATI DEFINITIVI	internati	da impostare ⁹
<i>In attesa di primo giudizio</i>	<i>appellanti</i>	<i>ricorrenti</i>	<i>misto¹⁰</i>			
11.108	6.065	4.080	1.578			
22.831				38.471	1.188	46
62.536						

Come ricorda la stessa relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, la questione è stata affrontata anche di recente dal messaggio del Presidente della Repubblica alle Camere del 7 ottobre 2013 (doc. I, n. 1).

Ancora di recente, la Corte costituzionale, con la sentenza 279/2013 - pur ritenendo inammissibili le questioni di legittimità costituzionali sollevate, dirette a consentire alla magistratura di sorveglianza il rinvio dell'esecuzione della pena previsto dall'art. 147 del codice penale anche nel caso in cui la stessa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità per il sovraffollamento carcerario - ha sottolineato di non potersi sostituire al legislatore essendo possibili una pluralità di soluzioni al grave problema sollevato, cui lo stesso legislatore dovrà porre rimedio nel più breve tempo possibile. La Corte ha

⁷ Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica.

⁸ Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica.

⁹ La categoria "da impostare" si riferisce ad una situazione transitoria. E' infatti relativa a quei soggetti per i quali è momentaneamente impossibile inserire nell'archivio informatico lo stato giuridico, in quanto non sono ancora disponibili tutti gli atti ufficiali necessari.

¹⁰ Nella categoria "misto" confluiscono i detenuti imputati con a carico più fatti, ciascuno dei quali con il relativo stato giuridico, purché senza nessuna condanna definitiva.

peraltro ribadito come non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella pronuncia.

Il tema è stato affrontato a più riprese anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il decreto-legge contiene quindi una serie di modifiche legislative con la finalità di affrontare le questioni connesse al sovraffollamento carcerario.

In sintesi, il decreto prevede:

- come regola generale, la prescrizione da parte del giudice, nell'applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari, del c.d. braccialetto elettronico; è inoltre previsto il ricorso allo stesso strumento nell'applicazione della detenzione domiciliare;
- una procedura semplificata nella trattazione di alcune materie di competenza della magistratura di sorveglianza;
- la trasformazione in autonoma fattispecie di reato della circostanza attenuante del delitto di detenzione e cessione illecita di stupefacenti (cd. attenuante di lieve entità); si produce così l'effetto di riduzione della pena per le fattispecie di minore gravità (es. il piccolo spaccio). Viene insieme abrogato il divieto di disporre per più di due volte l'affidamento terapeutico al servizio sociale;
- più ampie garanzie per i soggetti reclusi nel procedimento di reclamo in via amministrativa e in quello davanti alla magistratura di sorveglianza;
- l'innalzamento da tre a quattro anni del limite di pena per l'applicazione dell'affidamento in prova al servizio sociale, con più ampi poteri del magistrato di sorveglianza per la sua applicazione;
- l'introduzione della liberazione anticipata speciale, che porta da 45 a 75 giorni per semestre - per il periodo dal 1° gennaio 2010 al 24 dicembre 2015 - la detrazione di pena già prevista per la liberazione anticipata ordinaria;
- l'applicazione a regime della disposizione che consente di scontare presso il domicilio la pena detentiva non superiore a 18 mesi, anche se parte residua di maggior pena;
- l'estensione dell'ambito applicativo dell'espulsione come misura alternativa alla detenzione, prevista dal testo unico immigrazione, insieme con uno snellimento delle procedure di identificazione;
- l'istituzione, presso il Ministero della giustizia, del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale;
- il differimento del termine di adozione dei regolamenti sugli specifici benefici fiscali e contributivi per le imprese e le cooperative sociali che assumono detenuti.

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1, comma 1, lett. a) e comma 2
(Arresti domiciliari e particolari modalità di controllo)

Testo del decreto-legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

1. Al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, di approvazione del codice di procedura penale, sono apportate le seguenti modificazioni: *Identico*

a) all'articolo 275-*bis*, comma 1, primo periodo, le parole «se lo ritiene necessario» sono sostituite dalle seguenti parole: «salvo che le ritenga non necessarie».

2. L'efficacia della disposizione di cui al comma 1, lettera a), è differita al giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana della legge di conversione del presente decreto.

L'**articolo 1** del decreto-legge interviene sul codice di procedura penale e ne modifica gli articoli 275-*bis* e 678.

In particolare, **la lettera a) del comma 1** interviene sull'articolo 275-*bis*, che delinea particolari modalità di controllo, mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici (c.d. braccialetto elettronico) da riservare a coloro ai quali è applicata la misura cautelare degli arresti domiciliari.

La disposizione richiamata, introdotta nel 2000, prevede che il giudice, nel disporre la misura degli arresti domiciliari anche in sostituzione della custodia cautelare in carcere, se lo ritiene necessario in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto, prescrive procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, quando ne abbia accertato la disponibilità da parte della polizia giudiziaria. Con lo stesso provvedimento il giudice prevede l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere qualora l'imputato neghi il consenso all'adozione dei mezzi e

strumenti anzidetti. L'imputato può accettare o meno i mezzi e gli strumenti di controllo indicati con dichiarazione espressa resa all'ufficiale o all'agente incaricato di eseguire l'ordinanza che ha disposto la misura; la dichiarazione è trasmessa al giudice che ha emesso l'ordinanza ed al pubblico ministero, insieme con il verbale redatto dall'ufficiale o agente incaricato che da conto delle operazioni compiute. L'imputato che ha accettato l'applicazione dei mezzi e strumenti elettronici è tenuto ad agevolare le procedure di installazione e ad osservare le altre prescrizioni impostegli¹¹.

La disposizione in commento stabilisce che il giudice deve ordinariamente prescrivere queste particolari modalità di controllo, a meno che, a seguito della valutazione del caso concreto, non ne escluda la necessità. La novella prevede dunque che la prescrizione degli strumenti elettronici di controllo deve rappresentare la regola. Peraltro, lo stesso comma 1 dell'articolo 275-bis continua a prevedere che il giudice applica le particolari modalità di controllo "quando ne abbia accertato la disponibilità da parte della polizia giudiziaria"¹².

Si ricorda che le caratteristiche del "braccialetto elettronico" sono state definite da un decreto del Ministero dell'Interno del 2 febbraio 2001 che ha dettato anche disposizioni volte ad assicurare la privacy ai detenuti. Gli Uffici di polizia, infatti, dovranno conservare solo i dati sugli allarmi o sugli eventi significativi, ma cancelleranno periodicamente gli altri dati che riguardano la persona interessata.

Il Ministero dell'Interno, Dipartimento di Pubblica Sicurezza, ha concluso nel 2001 una convenzione con Telecom Italia, definita sperimentale e limitata a sole cinque province: Milano, Torino, Roma, Napoli e Catania. Nel 2003 il servizio è stato prorogato al 31 dicembre 2011 ed esteso a tutto il territorio nazionale e Telecom Italia si è impegnata a fornire e gestire 400 dispositivi elettronici di controllo.

Sui profili economici della convenzione va segnalato che la Corte dei Conti ([Deliberazione n. 11/2012/G](#) dell'Adunanza del 13 settembre 2012) ha rilevato

¹¹ La Cassazione (Sez. II, ordinanza n. 47413 del 10 dicembre 2003) ha ritenuto che l'art. 275-bis c.p.p. non introduce una misura coercitiva ulteriore, rispetto a quelle elencate negli articoli 281 ss cod. proc. pen., ma unicamente una condizione sospensiva della custodia in carcere, la cui applicazione viene disposta dal giudice contestualmente agli arresti domiciliari e subordinatamente al consenso dell'indagato all'adozione dello strumento elettronico. Ne deriva che il suddetto braccialetto rappresenta una cautela che il giudice può adottare, se lo ritiene necessario, non già ai fini della adeguatezza della misura più lieve, vale a dire per rafforzare il divieto di non allontanarsi dalla propria abitazione ma ai fini del giudizio, da compiersi nel procedimento di scelta delle misure, sulla capacità effettiva dell'indagato di autolimitare la propria libertà personale di movimento, assumendo l'impegno di installare il braccialetto e di osservare le relative prescrizioni.

¹² L'applicabilità di questa disposizione è condizionata dalla concreta disponibilità di un ampio numero di c.d. braccialetti elettronici. Un numero tanto ampio da assicurare praticabilità anche alla novella dell'ordinamento penitenziario (v., infra, art. 3, lett. h) che richiede l'utilizzo degli strumenti elettronici anche per il controllo della detenzione domiciliare nonché al recente intervento sulla misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare, che consente l'utilizzo anche in quei casi del controllo elettronico a distanza (cfr. decreto-legge n. 93/2013 che novella l'art. 282-bis c.p.p.).

"una notevole sproporzione tra gli elevati costi e il numero veramente esiguo dei bracciali utilizzati". La Corte ha osservato che la convenzione stipulata con Telecom, prevede, oltre il noleggio e la manutenzione, anche la gestione operativa della piattaforma tecnologica, che rappresenta la componente finanziariamente più onerosa. Nel periodo di vigenza della convenzione (scaduta il 31 dicembre del 2011), il costo del sistema ha superato i 10 milioni annui. In particolare, l'Amministrazione dell'Interno ha convenuto con Telecom un importo, *una tantum*, di 8,64 milioni di euro (Iva esclusa) per l'attivazione del servizio di fornitura dei braccialetti elettronici ed un compenso annuo di 9,083 milioni di euro (sempre Iva esclusa), in rate semestrali, pari, per 8 anni, a 72.664.000,00. In totale, la magistratura contabile ha evidenziato che sono stati spesi 81,3 milioni di euro. Nonostante lo stesso Viminale avesse sollevato dubbi per lo scarso utilizzo del braccialetto elettronico e il relativo elevato costo, la Corte ha rimarcato che il contratto con la Telecom è stato rinnovato e migliorato tecnologicamente prevedendo un aumento del numero di dispositivi utilizzabili (da 400 a 2.000), in relazione a un potenziale incremento delle richieste da parte dell'autorità giudiziaria connesse a misure collegate con il decreto svuotacarceri. Al di là dei profili di merito, quello che la Corte dei conti ha sottolineato è il dato della spesa di oltre 10 milioni all'anno per gli anni 2001-2011 a fronte dell'esiguo numero dei braccialetti utilizzati: solo 14.

Alla scadenza, la convenzione con Telecom è stata rinnovata - senza gara pubblica - per altri 7 anni (quindi, fino al 31 dicembre 2018) per servizi di comunicazione elettronica e relative forniture complementari e/o strumentali nonché i lavori connessi, complementari e/o strumentali su tutto il territorio nazionale a favore del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e dell'Arma dei Carabinieri, nonché di eventuali altri Enti/Dipartimenti che fanno capo al Ministero dell'Interno. L'accordo, a trattativa diretta, ha riguardato anche la fornitura di 2.000 braccialetti elettronici; l'importo complessivo dell'appalto era pari a 521,5 milioni di euro. Il Ministero dell'interno ha ritenuto, in particolare, che un solo operatore economico - coincidente con Telecom Italia S.p.a., precedente gestore - fosse in grado di eseguire il nuovo appalto di servizi, sussistendo ragioni tecniche in tal senso, oltre che la titolarità di (alcuni) diritti esclusivi, e che ciò consentisse quindi il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara. In particolare, a Telecom Italia SpA sono state affidate le attività di prestazione dei servizi nell'ambito delle prestazioni elettroniche con particolare ma non esclusivo riferimento ai servizi (di base e aggiuntivi) di telefonia fissa, di trasmissione dati, di telefonia mobile, di outsourcing e relativi servizi di riservatezza e sicurezza, di coordinamento informatico, di implementazione di prodotti, sistemi e servizi di comunicazione elettronica e dipendenti servizi di informatica, attività di supporto logistico, manutenzione e sviluppo.

L'accordo tra Ministero degli interni e Telecom per la proroga della Convenzione - su ricorso della soc. *Fastweb* - è stato tuttavia oggetto di una pronuncia della Sezione I-ter del TAR del Lazio ([sentenza 24 maggio 2012, n. 4997](#)) che ha

dichiarato inefficace la convenzione quadro datata 31 dicembre 2011 sulla base della ritenuta necessità di indire una vera e propria gara per assegnare i servizi di comunicazione elettronica, sia per l'"interesse della Società ricorrente a partecipare ad una selezione tesa all'affidamento dei servizi oggetto della procedura contestata", sia per "l'interesse dell'Amministrazione ad individuare il miglior contraente possibile al quale affidare tali servizi".

La III sezione del Consiglio di Stato - con [ordinanza del 7 gennaio 2013](#) - ha adottato una decisione interlocutoria sul ricorso di Telecom contro la sentenza del TAR, demandando alla Corte di Giustizia dell'Unione europea un quesito di natura pregiudiziale sull'efficacia della convenzione quadro. Il Consiglio di Stato ha riservato alla sentenza definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Nonostante l'utilizzo del decreto-legge, la novella in questione non è ancora efficace. Il **comma 2** dell'articolo in commento differisce infatti l'efficacia della disposizione dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*), alla data di pubblicazione della legge di conversione.

In proposito si rammenta che la Corte costituzionale, nella [sentenza n. 220 del 2013](#), ha affermato, pur con riferimento ad un diverso ambito tematico, che "I decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità". Ed invero vigente è la previsione (legislativa) secondo cui il decreto-legge deve contenere "misure di immediata applicazione" ([articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988](#), la quale reca disciplina dell'attività di Governo). Ebbene, la Corte sottolinea come siffatta disposizione della legge n. 400 "pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge". Pertanto - prosegue la Corte - il decreto-legge "entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo"

Sul punto la relazione di accompagnamento del disegno di legge di conversione osserva come l'intervento normativo di cui alla citata lettera a) del comma 1 dell'articolo 1 implichi una maggiore disponibilità di apparecchi elettronici, il cui uso in alcuni casi potrà sostituire le verifiche, necessariamente occasionali, ad opera dell'autorità di polizia. Per questa ragione - legata alla necessità di incrementare la disponibilità di questo tipo di apparecchiature - si prevede che le disposizioni richiamate entrino in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della legge di conversione del decreto.

Articolo 1, comma 1, lett. b) e c)
(Procedimento di sorveglianza)

Testo del decreto-legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

b) all'articolo 678, il comma 1 è
sostituito dal seguente:

«1. Salvo quanto stabilito dal successivo
comma 1-*bis*, il tribunale di sorveglianza
nelle materie di sua competenza, e il
magistrato di sorveglianza, nelle materie
attinenti ai ricoveri previsti dall'articolo
148 del codice penale, alle misure di
sicurezza e alla dichiarazione di
abitudine o professionalità nel reato o di
tendenza a delinquere procedono, a
richiesta del pubblico ministero,
dell'interessato, del difensore o di ufficio,
a norma dell'articolo 666. Tuttavia,
quando vi è motivo di dubitare
dell'identità fisica di una persona,
procedono a norma dell'articolo 667
comma 4.»;

c) all'articolo 678, dopo il comma 1 è
aggiunto il seguente comma:

«1-*bis*. Il magistrato di sorveglianza,
nelle materie attinenti alla rateizzazione e
alla conversione delle pene pecuniarie,
alla remissione del debito e alla
esecuzione della semidetenzione e della
libertà controllata, ed il tribunale di
sorveglianza, nelle materie relative alle
richieste di riabilitazione ed alla
valutazione sull'esito dell'affidamento in
prova al servizio sociale, anche in casi
particolari, procedono a norma
dell'articolo 667 comma 4.».

Le **lettere b) e c), comma 1, dell'articolo 1** novellano l'articolo 678 del codice di procedura penale, sul procedimento di sorveglianza, semplificando la trattazione di alcune materie di competenza della magistratura di sorveglianza.

Prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, l'articolo 678 del codice di procedura penale indicava per la trattazione di un elenco di materie attribuite alla competenza tanto del tribunale di sorveglianza quanto del magistrato di sorveglianza, l'applicazione - a richiesta del pubblico ministero, dell'interessato o del difensore ovvero d'ufficio - del procedimento ordinario di esecuzione, disciplinato dall'articolo 666 del medesimo codice e caratterizzato dal contraddittorio tra le parti. Il procedimento semplificato, previsto dal successivo articolo 667, veniva riservato ai casi di dubbio sull'identità fisica della persona detenuta.

Il decreto-legge, novellando il comma 1 e inserendo il comma 1-bis nel citato articolo 678, estende il ricorso al procedimento semplificato disciplinato dall'articolo 667, comma 4, del codice di procedura penale, che può oggi essere applicato, oltre che ai casi nei quali vi sia motivo di dubitare dell'identità fisica di una persona, alle seguenti materie di competenza del magistrato di sorveglianza:

- rateizzazione delle pene pecuniarie (l'art. 133-ter del codice penale consente il pagamento rateale della multa o dell'ammenda irrogate in relazione alle condizioni economiche del condannato);
- conversione delle pene pecuniarie (l'art. 136 del codice penale prevede che le pene della multa e dell'ammenda, non eseguite per insolvibilità del condannato, si convertono in libertà controllata o lavoro sostitutivo in base alla legge n. 689 del 1981);
- remissione del debito (l'art. 6 del TU spese di giustizia consente la remissione del debito per le spese del processo e per quelle di mantenimento nei confronti di chi si trova in disagiate condizioni economiche e ha tenuto in libertà e in istituto una regolare condotta);
- esecuzione della semidetenzione e della libertà controllata (si tratta di sanzioni sostitutive di forme detentive brevi, previste dagli articoli 53 e seguenti della legge n. 689 del 1981);

nonché alle seguenti materie di competenza del tribunale di sorveglianza:

- richieste di riabilitazione (l'art. 179 del codice penale disciplina i presupposti per ottenere la riabilitazione, che ha l'effetto di cancellare completamente gli effetti di una condanna penale);
- valutazione sull'esito dell'affidamento in prova al servizio sociale, anche in casi particolari (l'art. 47 dell'ordinamento penitenziario rimette al tribunale di sorveglianza la valutazione circa l'esito positivo del periodo di prova che estingue la pena detentiva ed ogni altro effetto penale).

L'applicazione del procedimento semplificato comporta che il giudice dell'esecuzione possa provvedere senza formalità con ordinanza comunicata al pubblico ministero e notificata all'interessato. Contro l'ordinanza possono proporre opposizione davanti allo stesso giudice il pubblico ministero, l'interessato e il difensore e in questo caso si torna al procedimento ordinario di

esecuzione disciplinato dall'articolo 666 del codice di procedura penale. L'opposizione deve essere proposta, a pena di decadenza, entro quindici giorni dalla comunicazione o dalla notificazione dell'ordinanza.

Le restanti materie di competenza del tribunale di sorveglianza e del magistrato di sorveglianza di cui all'articolo 678 continuano ad essere trattate con il procedimento ordinario di esecuzione¹³.

¹³ Nella Relazione illustrativa del decreto-legge il Governo afferma che gli interventi sulla magistratura di sorveglianza rielaborano alcune proposte già avanzate dalla Commissione mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza, istituita su iniziativa del Ministero della Giustizia e del Consiglio Superiore della magistratura a partire dal 2011, coordinata dal Prof. Glauco Giostra, i cui lavori sono stati raccolti nel 2013 dal CSM.

Articolo 2
(Modifiche al testo unico stupefacenti)

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

1. Al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 sono apportate le seguenti modificazioni:

1. Identico.

a) all'articolo 73, il comma 5 è sostituito dal seguente comma:

«5. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commette uno dei fatti previsti dal presente articolo che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità, è punito con le pene della reclusione da uno a cinque anni e della multa da euro 3.000 a euro 26.000.»;

b) all'articolo 94, il comma 5 è abrogato.

1-bis. All'articolo 380, comma 2, lettera h), del codice di procedura penale, le parole: «salvo che ricorra la circostanza prevista dal comma 5 del medesimo articolo» sono sostituite dalle seguenti: «salvo che per il caso dei delitti di cui al comma 5 del medesimo articolo».

1-ter. All'articolo 19, comma 5, delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, salvo che per i delitti di cui all'articolo 73, comma 5, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n.

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

309, e successive modificazioni».

Tra gli interventi diretti ad incidere in misura significativa sul flusso degli ingressi in carcere, particolare rilievo assume quello di cui all'articolo 2, di modifica dell'art. 73 del testo unico in materia di stupefacenti (decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309).

L'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 (TU stupefacenti) punisce con la reclusione da 6 a 20 anni e con la multa da 26.000 a 260.000 euro:

- chiunque, senza la prescritta autorizzazione coltiva, produce, fabbrica, estrae, raffina, vende, offre o mette in vendita, cede, distribuisce, commercia, trasporta, procura ad altri, invia, passa o spedisce in transito, consegna per qualunque scopo sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alla tabella I prevista dall'articolo 14 (comma 1);
- chiunque, senza l'autorizzazione prescritta, importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque illecitamente detiene: a) sostanze stupefacenti o psicotrope che per quantità, in particolare se superiore ai limiti massimi indicati con decreto del Ministro della salute ovvero per modalità di presentazione, avuto riguardo al peso lordo complessivo o al confezionamento frazionato, ovvero per altre circostanze dell'azione, appaiono destinate ad un uso non esclusivamente personale; b) medicinali contenenti sostanze stupefacenti o psicotrope elencate nella tabella II, sezione A, che eccedono il quantitativo prescritto. In questa ultima ipotesi, le pene suddette sono diminuite da un terzo alla metà (comma 1-bis).

Punisce inoltre con la reclusione da 6 a 22 anni e con la multa da 26.000 a 300.000 euro chiunque, essendo munito dell'autorizzazione prescritta, illecitamente cede, mette o procura che altri metta in commercio le sostanze o le preparazioni indicate nelle tabelle I e II di cui all'articolo 14 (comma 2). Le stesse pene si applicano a chiunque coltiva, produce o fabbrica sostanze stupefacenti o psicotrope diverse da quelle stabilite nel decreto di autorizzazione (comma 3). Quando le condotte di cui al comma 1 riguardano specifici medicinali ricompresi nella tabella II, sezioni A, B, C e D e non ricorrono le condizioni di cui all'articolo 17, si applicano le pene ivi stabilite, diminuite da un terzo alla metà (comma 4).

Nella formulazione previgente al decreto-legge, il comma 5 prevedeva che, quando, per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dall'articolo 73 risultavano di

lieve entità, si applicavano le pene della reclusione da uno a sei anni e della multa da euro 3.000 a euro 26.000¹⁴.

Le pene previste dai commi da 1 a 6 sono poi diminuite dalla metà a due terzi per chi si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, anche aiutando concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti (comma 7).

L'articolo 2 (**comma 1, lett. a**) riformula l'articolo 73, comma 5, del TU stupefacenti rendendo autonoma fattispecie di reato quella che, fino all'entrata in vigore del decreto legge in conversione, costituiva circostanza attenuante del delitto di detenzione e cessione illecita di stupefacenti (cd. attenuante di lieve entità)¹⁵.

Il nuovo comma 5 – mantenendo inalterata la descrizione della fattispecie - sanziona la detenzione e il cd. piccolo spaccio di strada con la reclusione da 1 a 5 anni lasciando invariata la misura della multa (da 3.000 a 26.000 euro)¹⁶.

¹⁴ Nell'ipotesi di cui al comma 5, limitatamente ai reati di cui all'art. 73 commessi da persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope, il giudice, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 c.p.p., su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, qualora non debba concedersi il beneficio della sospensione condizionale della pena, può applicare, anziché le pene detentive e pecuniarie, quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del DLgs. 274/2000 (Competenza penale del giudice di pace), secondo le modalità ivi previste. Con la sentenza il giudice incarica l'Ufficio locale di esecuzione penale esterna di verificare l'effettivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità. L'Ufficio riferisce periodicamente al giudice. In deroga a quanto disposto dall'articolo 54 del citato DLgs. 274/2000, il lavoro di pubblica utilità ha una durata corrispondente a quella della sanzione detentiva irrogata. Esso può essere disposto anche nelle strutture private autorizzate, previo consenso delle stesse. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, in deroga a quanto previsto dal citato articolo 54, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, il giudice che procede, o quello dell'esecuzione, tenuto conto dell'entità dei motivi e delle circostanze della violazione, dispone la revoca della pena con conseguente ripristino di quella sostituita. Avverso tale provvedimento di revoca è ammesso ricorso per cassazione, che non ha effetto sospensivo. Il lavoro di pubblica utilità può sostituire la pena per non più di due volte (comma 5-bis). La disposizione di cui al comma 5-bis si applica anche nell'ipotesi 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 specifici reati di grave allarme sociale (art. 407, comma 2, lett. a) c.p.p.) o di reato contro la persona (comma 5-ter). Se il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro, la pena è aumentata (comma 6).

¹⁵ Si segnala che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno già considerato ipotesi autonoma - rispetto all'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'art. 74, comma 1, del DPR 309/1990 - l'attenuante di cui al comma 6 dello stesso art. 74 ovvero la fattispecie dell'associazione finalizzata alla commissione di fatti di lieve entità di traffico illecito di sostanze stupefacenti (sentenza 23 giugno – 22 settembre 2011, n. 34475).

¹⁶ La necessità dell'intervento – evidenziato anche dal documento conclusivo della Commissione di studio in tema di ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione (cd. Commissione Giostra) - deriva dall'opportunità di sottrarre il piccolo spaccio al bilanciamento delle circostanze operato dal giudice in base all'art. 69 del codice penale (il comma 5 dell'art. 73 TU proposto dalla Commissione prevedeva, tuttavia, per la "lieve entità", la pena della reclusione da 6 mesi a 3 anni e della multa da euro 3.000 a euro 26.000)

L'esperienza giudiziaria ha, infatti, dimostrato come la comparazione dell'attenuante della lieve entità con le aggravanti contestate (tra cui ricorrente, in tale tipo di reato, è la recidiva) porta, in caso di equivalenza, a risultati sanzionatori ingiustificatamente pesanti ovvero alla non infrequente contestazione

Notevoli sono le conseguenze sotto il profilo, tra l'altro, della riduzione, per effetto della novella, del termine prescrizione ordinario, da venti a sei anni, e di quello di durata massima della custodia cautelare. Va, tuttavia, segnalato come il mantenimento del limite edittale di 5 anni di pena consenta l'applicazione di tutte le misure cautelari, ivi compresa la custodia cautelare in carcere.

Come riportato nella relazione illustrativa del decreto-legge, la modifica introdotta dall'art. 2 potrebbe avere un impatto notevole ai fini della riduzione degli ingressi in carcere considerando che "al 26 luglio 2013 su 23.683 detenuti imputati ben 8.486 erano ristretti per violazione della legge stupefacenti e che, su 40.024 detenuti condannati, ben 14.970 stavano scontando pene inflitte per lo stesso tipo di reati".

Detenuti (imputati e condannati) presenti al 31 dicembre						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Totale detenuti	58.127	64.791	67.961	66.897	65.701	62.536
(di cui per violazione DPR 309/1990)	23.505	26.931	28.199	27.459	26.160	24.273
% sul totale dei detenuti	40,2	41,5	41,5	41,0	39,8	38,8

* Aggiornamento al 31 dicembre secondo le più recenti tavole statistiche del Ministero della giustizia
Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

Deve altresì ricordarsi che il testo originario dell'art. 73 del T.U. stupefacenti prevedeva due distinti reati a seconda dell'oggetto materiale della condotta: i primi tre commi riguardavano le c.d. droghe pesanti, ossia le sostanze elencate nelle tabelle I e III dell'art. 14, prevedendo (per l'ipotesi di cui al comma 1) la pena della reclusione da 8 a 20 anni e della multa da euro 25.822 a euro 258.228, mentre il quarto comma riguardava le c.d. droghe leggere, ossia le sostanze catalogate nelle tabelle II e IV dell'art. 14, prevedendo la pena della reclusione da 2 a 6 anni e della multa da euro 5.164 a euro 77.468. L'impianto della normativa era quindi costruito sulla dualità tra droghe pesanti e droghe leggere, con due circuiti separati in base alla tipologia della sostanza stupefacente.

Questo sistema è stato profondamente innovato dalle modifiche normative apportate al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, ed in particolare all'articolo 73, dalla cd. legge Fini-Giovanardi (legge 21 febbraio 2006, n. 49, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, cd. decreto Olimpiadi di Torino), con le quali è stata soppressa la distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere; è stata prevista (al posto delle

all'autore dell'illecito della pena base di cui all'art. 73 ovvero la reclusione da 6 a 20 anni e la multa da 26.000 a 260.000 euro.

precedenti quattro) una sola tabella in cui sono convogliate tutte le sostanze stupefacenti; ed è stata prevista per tutte le condotte indicate nei commi 1 e 1-bis ed indistintamente per tutte le sostanze (anche per quelle in precedenza qualificate droghe leggere) la pena della reclusione da 6 a 20 anni e della multa da euro 26.000 a euro 260.000.

Si rammenta in proposito che le richiamate disposizioni della legge n.49 del 2006 sono state oggetto di una questione incidentale di legittimità costituzionale e sono all'esame della Corte costituzionale. La Corte Costituzionale ha fissato due udienze per il giudizio sulla questione di legittimità costituzionale della legge 49/2006, con particolare riferimento all'art. 4-bis, di modifica dell'art. 73 del TU stupefacenti:

- la prima, in udienza pubblica, l'11 febbraio 2014;
- la seconda, in camera di Consiglio, il 12 febbraio 2014¹⁷.

¹⁷ L'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 deriva, in particolare, dall'ordinanza n. 25554 dell'11 giugno 2013 della III sezione penale della Corte di cassazione. Nello specifico, le controversie sollevate dalla Suprema Corte vertono su un duplice profilo di incostituzionalità: il primo, di natura contenutistica, relativo al venir meno della distinzione giuridica fra droghe cd. "leggere" e droghe cd. "pesanti", attraverso l'annullamento del relativo e diverso trattamento sanzionatorio, previsto, in origine dal DPR 309/90; il secondo, in relazione ai limiti della decretazione d'urgenza. Secondo la Cassazione "*la questione rilevante nel presente giudizio e da sottoporre alla Corte costituzionale deve essere circoscritta all'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, nella parte in cui, nel sostituire il precedente testo dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 9 ottobre 1990, ha abolito la distinzione tra c.d. droghe leggere e droghe pesanti ed ha conseguentemente innalzato in misura notevole le pene edittali relativamente alle condotte aventi ad oggetto le sostanze stupefacenti c.d. leggere*". Viene messa in dubbio la conformità costituzionale della norma sulla base della constatazione che la soppressione della differenziazione in materia di stupefacenti, congiuntamente al rilevante aumento delle pene edittali prescritte per le condotte attinenti al mondo delle droghe leggere non appaiono conformi né al principio di proporzionalità rispetto al disvalore espresso dalla condotta incriminatrice, né all'esempio di proporzionalità predisposto a livello comunitario (decisione 2004/757/GAI) . L'ulteriore dubbio di costituzionalità riguarda i limiti della decretazione d'urgenza ovvero l'eventuale violazione dell'articolo 77, secondo comma, Cost. Le norme della legge 49/2006, infatti, vennero inserite nella legge di conversione attraverso un maxi-emendamento al DL 272/2005, riguardante "Misure urgenti dirette a garantire la sicurezza e il finanziamento per le Olimpiadi invernali di Torino, la funzionalità dell'amministrazione dell'interno e il recupero di tossicodipendenti recidivi". L'ordinanza della Suprema Corte ritiene che la questione di costituzionalità della norma che "*parifica ai fini sanzionatori*" droghe pesanti e leggere, conseguentemente inasprendo le condanne per chi spaccia hashish (precedentemente comprese tra 2 e 6 anni detentivi e attualmente innalzate dai 6 ai 20 anni, con l'aggravio di una sanzione pecuniaria che oscilla tra i 26mila e i 260mila euro), ha primariamente a che fare con "*il profilo dell'estraneità delle nuove norme inserite nella legge di conversione all'oggetto, alle finalità e alla 'ratio' dell'originale contenuto del decreto legge*". Pertanto, quale proposizione secondaria, la Cassazione richiede che, "*qualora le nuove norme siano ritenute non del tutto estranee al contenuto e alla finalità della decretazione d'urgenza*" venga altresì stabilita la natura della "*evidente carenza del presupposto del caso straordinario di necessità ed urgenza*" attinente ai decreti legge. Dal testo dell'ordinanza 25554, si legge che: "*Appare non manifestamente infondato ritenere che l'introduzione delle nuove norme abbia travalicato i limiti della potestà emendativa del Parlamento tracciati dalle pronunce della Corte Costituzionale*". Pressoché analoghe considerazioni del giudice a quo sono alla base del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis del DL. 272/2005, come modificato dalla legge di conversione n. 49/2006, oggetto di discussione nella citata udienza in camera di consiglio del 12 febbraio 2014. Il giudizio deriva da due distinti atti di promuovimento: l'Ordinanza 28 gennaio 2013 della Corte d'Appello di Roma e l'Ordinanza 22 luglio 2013 del G.U.P. del Tribunale di Torino.

L'articolo 2 del decreto-legge interviene poi sulla disciplina dell'affidamento terapeutico al servizio sociale di tossicodipendenti ed alcooldipendenti di cui all'art. 94 del TU stupefacenti (cd. affidamento in prova in casi particolari).

Tale misura consiste in una particolare forma di affidamento in prova in favore ai tossicodipendenti e alcool dipendenti per la cui concessione, a domanda, sono richiesti i seguenti requisiti:

- pena detentiva inflitta, o anche residuo pena, non superiore a 6 anni (o a 4 anni se relativa a titolo esecutivo comprendente reato di cui all'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario);
- il condannato deve essere persona che ha in corso o che intende sottoporsi ad un programma terapeutico di recupero;
- il programma deve essere concordato dal condannato con una A.S.L. o con altri enti, pubblici e privati, espressamente indicati dall'art. 115 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990;
- una struttura sanitaria pubblica o privata deve attestare lo stato di tossicodipendenza o alcooldipendenza e l'idoneità, ai fini del recupero, del programma terapeutico concordato.

La concessione della misura spetta al tribunale di sorveglianza, che deve accertare che lo stato di tossicodipendenza o alcooldipendenza o l'esecuzione del programma di recupero non siano preordinati al conseguimento del beneficio. Ove ritenga che il programma di recupero contribuisce al recupero del condannato ed assicura la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati, il tribunale di sorveglianza dispone l'affidamento impartendo, tra le prescrizioni, quelle che determinano le modalità di esecuzione del programma e le forme di controllo per accertare che il tossicodipendente o l'alcooldipendente inizi immediatamente o prosegua il programma di recupero.

Il **comma 1, lett. b)**, dell'art. 2 abroga il comma 5 dell'art. 94 TU stupefacenti secondo il quale l'affidamento terapeutico al servizio sociale non può essere disposto più di due volte¹⁸.

Le motivazioni alla base dell'intervento risiedono nella particolare condizione di tali soggetti che lo stato di tossicodipendenza espone al rischio di frequenti recidive nel reato. La relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto-legge, sulla base dei dati di esperienza, ritiene "più opportuno non escludere del tutto la possibilità di ulteriore accessi a misure di recupero extramurarie dalla forte valenza sul piano socio-sanitario".

Alla data del 31 ottobre 2013, risultavano in affidamento terapeutico, ai sensi dell'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, un totale di 2.858 condannati tossico/alcool dipendenti. Di questi, 964 provenienti dallo stato di libertà e 1.894 provenienti da detenzione (carcere, arresti domiciliari o detenzione domiciliare). La relazione illustrativa, in relazione al

¹⁸ Anche tale intervento abrogativo era tra quelli proposti dal documento conclusivo della citata Commissione Giostra.

positivo effetto che può derivare dalla novella riferisce che - in base a dati ISTAT - gli ingressi in carcere di tossicodipendenti sono stati, nel 2011, pari a 22.432; i detenuti tossicodipendenti al 31 dicembre dello stesso anno sono risultati 16.364, pari al 24,5% del totale (66.897).

Durante l'esame alla Camera, sono stati inseriti due nuovi commi aggiuntivi al comma 1.

Il **comma 1-bis** novella l'articolo 380 del codice di procedura penale. Tale articolo reca la disciplina dell'arresto obbligatorio in flagranza. La lettera h), comma 2, del citato articolo, stabilisce che si procede all'arresto in flagranza per i delitti di cui al testo unico stupefacenti, articolo 73, salvo, nel testo vigente, "*che ricorra la circostanza prevista dal comma 5 del medesimo articolo*". Secondo la novella qui proposta in sede di conversione, tale riferimento è modificato in "*salvo che per il caso dei delitti di cui al comma 5 del medesimo articolo*", cioè i delitti di lieve entità di cui al comma 5 come modificato dal presente decreto-legge.

Il **comma 1-ter** modifica invece le disposizioni sul processo minorile di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448. L'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica citato, dedicato alle "misure cautelari per i minorenni", stabilisce, al comma 5, che nella determinazione della pena agli effetti dell'applicazione delle misure cautelari si tiene conto, oltre che dei criteri indicati nell'articolo 278 del codice di procedura penale, della diminuzione della minore età, salvo che per i reati di cui al comma 5 dell'articolo 73 del testo unico stupefacenti. La previsione sembrerebbe volta ad introdurre un'eccezione al principio in base al quale, nella determinazione dei parametri agli effetti dell'applicazione delle varie norme sulle misure cautelari per i minorenni, si tiene conto anche della diminuzione della minore età; l'eccezione concerne i suddetti reati di lieve entità (inerenti alle sostanze stupefacenti o psicotrope). La novella appare intesa anche a consentire che, per i reati in oggetto, continuino ad essere possibili, per i minorenni, alcune misure cautelari - tra cui il collocamento presso una "comunità pubblica o autorizzata" -, le quali, in virtù della riduzione suddetta ed in mancanza del disposto di cui al comma 1-ter, diventerebbero vietate in base alle norme che limitano¹⁹ per i minorenni, per i reati con sanzioni più basse, l'applicazione di misure cautelari²⁰.

¹⁹ Cfr. il comma 4 dell'art. 19 e il comma 1 dell'art. 23 del D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, e successive modificazioni.

²⁰ Si ricorda che, in ogni caso, per i reati di lieve entità (inerenti alle sostanze stupefacenti o psicotrope) in oggetto, la possibilità di misure cautelari salvaguardata dal comma 1-ter non concerne la custodia cautelare (in quanto essa, nell'ordinamento, è ammessa, per i minorenni, con riferimento a reati con pene molto più elevate) Cfr. il citato comma 1 dell'art. 23 del D.P.R. n. 448 del 1988, e successivi

Articolo 3, comma 1, lett. a), b) ed i)
(Tutela dei diritti dei detenuti)

Testo del decreto-legge _____	Testo comprendente le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati _____
1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354 sono apportate le seguenti modificazioni:	1. <i>Identico.</i>
a) l'articolo 35 è così sostituito:	a) <i>identico:</i>
«Art. 35. (<i>Diritto di reclamo</i>). -- I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa:	«Art. 35. (<i>Diritto di reclamo</i>). -- <i>Identico:</i>
1) al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al direttore dell'ufficio ispettivo , al capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e al Ministro della giustizia;	1) al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e al Ministro della giustizia;
2) alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto;	2) <i>identico;</i>
3) al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti;	3) <i>identico;</i>
4) al presidente della giunta regionale;	4) <i>identico;</i>
5) al magistrato di sorveglianza;	5) <i>identico;</i>
6) al Capo dello Stato»;	6) <i>identico;</i>
b) dopo l'articolo 35 è aggiunto il seguente:	b) <i>identico:</i>
«35-bis (<i>Reclamo giurisdizionale</i>). -- 1. Il procedimento relativo al reclamo di cui all'articolo 69, comma 6, si svolge ai sensi degli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale. Salvi i casi di manifesta inammissibilità della richiesta a norma dell'articolo 666, comma 2, del	«35-bis (<i>Reclamo giurisdizionale</i>). -- 1. <i>Identico.</i>

Testo del decreto-legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

codice di procedura penale, il magistrato di sorveglianza fissa la data dell'udienza e ne fa dare avviso anche all'amministrazione interessata, che ha diritto di comparire ovvero di trasmettere osservazioni e richieste.

i) all'articolo 69 sono apportate le seguenti modificazioni:

i) identica.

1) al comma 5, le parole «nel corso del trattamento» sono soppresse;

2) il comma 6 è sostituito dal seguente:

«6. Provvede a norma dell'articolo 35-bis sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti:

a) le condizioni di esercizio del potere disciplinare, la costituzione e la competenza dell'organo disciplinare, la contestazione degli addebiti e la facoltà di discolora; nei casi di cui all'articolo 39, comma 1, numeri 4 e 5, è valutato anche il merito dei provvedimenti adottati;

b) l'inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni previste dalla presente legge e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all'internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti.».

L'**articolo 3**, comma 1, **lettere a), b) e i)**, interessa complessivamente la tutela dei diritti dei detenuti in base all'ordinamento penitenziario di cui alla legge n. 354 del 1975: diritto di reclamo (art. 35 dell'ordinamento penitenziario – o.p.), reclamo giurisdizionale (nuovo art. 35-*bis* o.p.) e funzioni e provvedimenti del magistrato di sorveglianza (art. 69 o.p.). Sulla tutela dei diritti dei detenuti

interviene peraltro anche l'articolo 7 del decreto-legge, sul Garante nazionale dei detenuti (v. *ultra*)²¹.

Come ricordato dalla relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, «con la sentenza emessa in data 8 gennaio 2013 la Corte europea dei diritti dell'Uomo, decidendo nella causa promossa da Torreggiani ed altri contro l'Italia, ha dichiarato che il nostro Paese, entro il termine di un anno dalla data di definitività di tale sentenza, dovrà istituire un ricorso o un insieme di ricorsi interni, effettivi ed idonei ad offrire una riparazione adeguata e sufficiente in caso di sovraffollamento carcerario, precisando, da un lato, che "... 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 ..." e, dall'altro, che devono essere creati "... senza indugio un ricorso o una combinazione di ricorsi che abbiano effetti preventivi e compensativi e garantiscano realmente una riparazione effettiva (...)».

La modifica introdotta dalla **lettera a)** amplia l'elenco dei soggetti destinatari del diritto di reclamo da parte dei detenuti e degli internati. Si tratta del reclamo in via amministrativa e non davanti al giudice. La modifica introduce la possibilità di indirizzare il reclamo anche:

- al provveditore regionale²²
- alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto,
- al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti.

Inoltre, il riferimento al "direttore generale per gli istituti di prevenzione e di pena" è aggiornato con il riferimento al "capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria"²³. Infine, in luogo degli ispettori è fatto riferimento al direttore dell'ufficio ispettivo. **Con modifica approvata durante l'esame presso la Camera dei deputati è stato espunto tale riferimento**²⁴.

²¹ Le modificazioni recepiscono in gran parte indicazioni contenute nel documento conclusivo della Commissione di studio in tema di ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione, istituita presso il Ministero della Giustizia (Commissione Giostra).

²² I provveditorati regionali sono organi decentrati dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. Essi operano nel settore degli istituti e servizi per adulti sulla base di programmi, indirizzi e direttive disposti dal Dipartimento stesso, in materia di personale, organizzazione dei servizi e degli istituti, detenuti ed internati, e nei rapporti con gli enti locali, le regioni ed il Servizio sanitario nazionale, nell'ambito delle rispettive circoscrizioni regionali. Sono inoltre titolari di ogni altra funzione amministrativa concernente il personale e gli istituti ed i servizi penitenziari, demandata dalle leggi vigenti alla data di entrata in vigore della riforma del 1990 al procuratore generale della Repubblica e al procuratore della Repubblica (art. 32, legge 395/1990).

²³ Infatti, con il nuovo ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria, introdotto dalla legge n. 395/1990, la direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena del Ministero della giustizia è stata sostituita con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

²⁴ Gli ispettori costituiscono un autonomo ruolo del personale del Corpo di polizia penitenziaria, ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. 443/1992, articolato in quattro qualifiche.

In base al regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia (DPR 55/2000), fa invece parte dell'Ufficio del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria l'Ufficio attività ispettiva e

La **lettera b)** introduce invece l'articolo 35-*bis* dell'ordinamento penitenziario, relativo al reclamo giurisdizionale²⁵. In particolare, si tratta del procedimento relativo al reclamo, che si tiene davanti al magistrato di sorveglianza, ai sensi dell'art. 69, comma 6, dell'ordinamento penitenziario, come modificato dalla lettera i) (v. *ultra*). Si tratta del reclamo relativo all'esercizio del potere disciplinare e di quello relativo alle inosservanze dell'amministrazione penitenziaria da cui derivino un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti. Il procedimento risulterebbe connotato da maggiori garanzie rispetto a quelle attualmente assicurate dal procedimento camerale applicato in base all'art. 69 o.p. (v. *ultra*). In base al comma 1 del nuovo articolo 35-*bis*, tale procedimento si deve infatti svolgere ai sensi degli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale, concernenti rispettivamente il procedimento di esecuzione e il procedimento di sorveglianza.

In base all'articolo 666 del codice di procedura penale, il giudice dell'esecuzione procede a richiesta del pubblico ministero, dell'interessato o del difensore (comma 1). Se la richiesta appare manifestamente infondata per difetto delle condizioni di legge ovvero costituisce mera riproposizione di una richiesta già rigettata, basata sui medesimi elementi, il giudice o il presidente del collegio, sentito il pubblico ministero, la dichiara inammissibile con decreto motivato, che è notificato entro cinque giorni all'interessato. Contro il decreto può essere proposto ricorso per cassazione (comma 2). Salvo quanto previsto dal comma 2, il giudice o il presidente del collegio, designato il difensore di ufficio all'interessato che ne sia privo, fissa la data dell'udienza in camera di consiglio e ne fa dare avviso alle parti e ai difensori. L'avviso è comunicato o notificato almeno dieci giorni prima della data predetta. Fino a cinque giorni prima dell'udienza possono essere depositate memorie in cancelleria (comma 3). L'udienza si svolge con la partecipazione necessaria del difensore e del pubblico ministero. L'interessato che ne fa richiesta è sentito personalmente; tuttavia, se è detenuto o internato in luogo posto fuori della circoscrizione del giudice, è sentito prima del giorno dell'udienza dal magistrato di sorveglianza del luogo, salvo che il giudice ritenga di disporre la traduzione (comma 4). Il giudice può chiedere alle autorità competenti tutti i documenti e le informazioni di cui abbia bisogno; se occorre assumere prove, procede in udienza nel rispetto del contraddittorio (comma 5). Il giudice decide con ordinanza. Questa è comunicata o notificata senza ritardo alle parti e ai difensori, che possono proporre ricorso per cassazione. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni sulle

controllo, cui è preposto un direttore. L'Ufficio svolge attività ispettiva ordinaria sulla programmazione annuale nelle sedi dell'amministrazione penitenziaria, per verificare la corretta gestione amministrativa di tutte le aree degli istituti penitenziari, l'osservanza della normativa e delle disposizioni ministeriali. Svolge attività ispettiva straordinaria in concomitanza di eventi di particolare criticità.

²⁵ Come evidenziato dalla relazione illustrativa, il nuovo articolo è "significativamente collocato dopo la norma sul reclamo generico, in modo da sottolineare la progressività dei meccanismi di tutela e la loro riconducibilità ad un sistema integrato ed unitario".

impugnazioni e quelle sul procedimento in camera di consiglio davanti alla corte di cassazione (comma 6). Il ricorso non sospende l'esecuzione dell'ordinanza, a meno che il giudice che l'ha emessa disponga diversamente (comma 7). Se l'interessato è infermo di mente, l'avviso previsto dal comma 3 è notificato anche al tutore o al curatore; se l'interessato ne è privo, il giudice o il presidente del collegio nomina un curatore provvisorio. Al tutore e al curatore competono gli stessi diritti dell'interessato (comma 8). Il verbale di udienza è redatto soltanto in forma riassuntiva (comma 9)²⁶.

Nella formulazione del nuovo articolo 35-bis si prevede che, salvi i casi di manifesta inammissibilità della richiesta a norma dell'art. 666, comma 2, del codice di procedura penale, il magistrato fissa la data dell'udienza e ne fa dare avviso anche all'amministrazione interessata, che ha diritto di comparire ovvero di trasmettere osservazioni e richieste.

Si osserva che l'art. 666, comma 2, non fa riferimento alla manifesta inammissibilità bensì alla richiesta "manifestamente infondata", cui consegue la dichiarazione di inammissibilità da parte del giudice.

In base al comma 2 dell'articolo 35-bis il termine per il reclamo relativo all'esercizio del potere disciplinare è di dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento. In caso di accoglimento del reclamo, il magistrato di sorveglianza dispone l'annullamento del provvedimento di irrogazione della sanzione disciplinare.

Nella relazione illustrativa è evidenziato che non si è ritenuto di prevedere il potere di modificare la sanzione, volendosi evitare l'ingerenza nell'esercizio del potere disciplinare: se il magistrato di sorveglianza rileverà l'eccessività della sanzione, annullando quindi il provvedimento, l'amministrazione potrà provvedere *ex novo*, tenendo però conto delle ragioni dell'annullamento".

Nelle ipotesi di inosservanza da parte dell'amministrazione penitenziaria di leggi o regolamenti, il magistrato, accertate la sussistenza e l'attualità del pregiudizio, ordina all'amministrazione di porre rimedio "entro il termine indicato dal giudice", **secondo una modifica approvata dalla Camera** .

Avverso la decisione del magistrato di sorveglianza è ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge, nel termine di quindici giorni dalla notificazione o comunicazione dell'avviso di deposito (comma 4). La disposizione di cui al comma 4 è **stata oggetto di modifica durante l'esame presso la Camera dei deputati**, che ha riformulato il comma 4 e inserito un nuovo comma 4-bis. Ai sensi del nuovo comma 4 proposto è possibile presentare reclamo al tribunale di sorveglianza nel termine di quindici giorni dalla notificazione o comunicazione dell'avviso di deposito della decisione contro la

²⁶ Per quanto riguarda l'articolo 678 si rinvia alle considerazioni svolte in ordine a tale disposizione in sede di commento all'articolo 1, comma 1, lettere b) e c).

decisione del magistrato di sorveglianza. Il nuovo comma 4-bis mantiene la possibilità di ricorrere in Cassazione per violazione di legge contro la decisione del tribunale di sorveglianza ("la decisione del magistrato di sorveglianza" nel testo del decreto-legge). Con la modifica viene inoltre specificato che il termine di 15 giorni per il ricorso decorre dalla notificazione o comunicazione dell'avviso di deposito "della decisione".

Si osserva che, a differenza di quanto previsto nell'[articolo 30-bis](#), nell'[articolo 69-bis](#) e nell'[articolo 70, comma 2](#), dello stesso ordinamento penitenziario, non è richiamata in questo caso la previsione secondo la quale il magistrato di sorveglianza che ha emesso il provvedimento oggetto di reclamo non può far parte del collegio che decide sul reclamo medesimo.

Viene quindi prevista, ai commi 5 e 6, una specifica procedura per garantire l'ottemperanza alle decisioni del magistrato di sorveglianza da parte dell'amministrazione penitenziaria.

Il giudizio di ottemperanza costituisce uno specifico rito previsto dal codice del processo amministrativo²⁷ per garantire che i provvedimenti del giudice

²⁷ Il libro quarto, Titolo I, del d.lgs. 104/2010 (Approvazione del codice del processo amministrativo), disciplina il giudizio di ottemperanza. In base all'art. 112 (Disposizioni generali sul giudizio di ottemperanza), i provvedimenti del giudice amministrativo devono essere eseguiti dalla pubblica amministrazione e dalle altre parti (comma 1). L'azione di ottemperanza può essere proposta per conseguire l'attuazione: a) delle sentenze del giudice amministrativo passate in giudicato; b) delle sentenze esecutive e degli altri provvedimenti esecutivi del giudice amministrativo; c) delle sentenze passate in giudicato e degli altri provvedimenti ad esse equiparati del giudice ordinario, al fine di ottenere l'adempimento dell'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi, per quanto riguarda il caso deciso, al giudicato; d) delle sentenze passate in giudicato e degli altri provvedimenti ad esse equiparati per i quali non sia previsto il rimedio dell'ottemperanza, al fine di ottenere l'adempimento dell'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi alla decisione; e) dei lodi arbitrali esecutivi divenuti inoppugnabili al fine di ottenere l'adempimento dell'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi, per quanto riguarda il caso deciso, al giudicato (comma 2). Può essere proposta, anche in unico grado dinanzi al giudice dell'ottemperanza, azione di condanna al pagamento di somme a titolo di rivalutazione e interessi maturati dopo il passaggio in giudicato della sentenza, nonché azione di risarcimento dei danni connessi all'impossibilità o comunque alla mancata esecuzione in forma specifica, totale o parziale, del giudicato o alla sua violazione o elusione (comma 3). Il ricorso può essere proposto anche al fine di ottenere chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza (ultimo comma). L'art. 113 individua il giudice amministrativo competente per l'ottemperanza. Il procedimento è disciplinato dall'art. 114. L'azione si propone, anche senza previa diffida, con ricorso notificato alla pubblica amministrazione e a tutte le altre parti del giudizio definito dalla sentenza o dal lodo della cui ottemperanza si tratta; l'azione si prescrive con il decorso di dieci anni dal passaggio in giudicato della sentenza (comma 1). Unitamente al ricorso è depositato in copia autentica il provvedimento di cui si chiede l'ottemperanza, con l'eventuale prova del suo passaggio in giudicato (comma 2). Il giudice decide con sentenza in forma semplificata (comma 3). Il giudice, in caso di accoglimento del ricorso: a) ordina l'ottemperanza, prescrivendo le relative modalità, anche mediante la determinazione del contenuto del provvedimento amministrativo o l'emanazione dello stesso in luogo dell'amministrazione; b) dichiara nulli gli eventuali atti in violazione o elusione del giudicato; c) nel caso di ottemperanza di sentenze non passate in giudicato o di altri provvedimenti, determina le modalità esecutive, considerando inefficaci gli atti emessi in violazione o elusione e provvede di conseguenza, tenendo conto degli effetti che ne derivano; d) nomina, ove occorra, un commissario ad acta; e) salvo che ciò sia manifestamente iniquo, e se non sussistono altre ragioni ostative, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dal

amministrativo siano eseguiti dalla p.a. Il giudizio di ottemperanza davanti al magistrato di sorveglianza risulta modellato sulla disciplina dell'ottemperanza davanti al giudice amministrativo. Si tratta pertanto, in questo caso, di una ipotesi in cui il giudice dell'amministrazione non è il giudice amministrativo (TAR o Consiglio di Stato).

In base al comma 6 del nuovo art. 35-*bis*, qualora accolga la richiesta, il magistrato di sorveglianza:

a) ordina l'ottemperanza, indicando modalità e tempi di adempimento, tenuto conto del programma attuativo predisposto dall'amministrazione al fine di dare esecuzione al provvedimento, sempre che detto programma sia compatibile con il soddisfacimento del diritto;

b) dichiara nulli gli eventuali atti in violazione o elusione del provvedimento rimasto ineseguito;

c) se non sussistono ragioni ostative, determina, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dall'amministrazione per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento, entro il limite massimo di 100 euro per ogni giorno. La statuizione costituisce titolo esecutivo (previsione questa di cui la **Camera** ha peraltro proposto la soppressione);

d) nomina, ove occorra, un commissario *ad acta*.

Il magistrato di sorveglianza conosce di tutte le questioni relative all'esatta ottemperanza, ivi comprese quelle inerenti agli atti del commissario.

Avverso il provvedimento emesso in sede di ottemperanza è sempre ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge.

Potrebbe ritenersi utile valutare se la sintetica disciplina speciale del giudizio di ottemperanza richieda una più specifica definizione, alla luce delle disposizioni

resistente per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del giudicato; tale statuizione costituisce titolo esecutivo (comma 4). Se è chiesta l'esecuzione di un'ordinanza il giudice provvede con ordinanza (comma 5). Il giudice conosce di tutte le questioni relative all'ottemperanza, nonché, tra le parti nei cui confronti si è formato il giudicato, di quelle inerenti agli atti del commissario ad acta. Avverso gli atti del commissario ad acta le stesse parti possono proporre, dinanzi al giudice dell'ottemperanza, reclamo, che è depositato, previa notifica ai controinteressati, nel termine di sessanta giorni. Gli atti emanati dal giudice dell'ottemperanza o dal suo ausiliario sono impugnabili dai terzi estranei al giudicato ai sensi dell'[articolo 29](#), con il rito ordinario (comma 6). Nel caso di ricorso ai sensi del comma 5 dell' [articolo 112](#), il giudice fornisce chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza, anche su richiesta del commissario (comma 7). Le disposizioni di cui al presente Titolo si applicano anche alle impugnazioni avverso i provvedimenti giurisdizionali adottati dal giudice dell'ottemperanza (comma 8). I termini per la proposizione delle impugnazioni sono quelli previsti nel Libro III (comma 9). L'art. 115 riguarda il titolo esecutivo e il rilascio di estratto del provvedimento giurisdizionale con formula esecutiva. Le pronunce del giudice amministrativo che costituiscono titolo esecutivo sono spedite, su richiesta di parte, in forma esecutiva (comma 1). I provvedimenti emessi dal giudice amministrativo che dispongono il pagamento di somme di denaro costituiscono titolo anche per l'esecuzione nelle forme disciplinate dal Libro III del codice di procedura civile e per l'iscrizione di ipoteca (comma 2). Ai fini del giudizio di ottemperanza di cui al presente Titolo non è necessaria l'apposizione della formula esecutiva (comma 3).

organicamente previste dal codice del processo amministrativo. Potrebbe inoltre ritenersi utile valutare la diversa efficacia della disciplina dell'ottemperanza, in conseguenza dei diversi poteri attribuiti al magistrato di sorveglianza, rispettivamente per le sanzioni disciplinari (solo potere di annullamento e non di modifica delle sanzioni) e per le inosservanze dell'amministrazione penitenziaria.

La **lettera i)** modifica due commi dell'articolo 69 dell'ordinamento penitenziario.

In base a tale articolo - nella formulazione vigente anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto legge - il magistrato di sorveglianza vigila sulla organizzazione degli istituti di prevenzione e di pena e prospetta al Ministro le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo alla attuazione del trattamento rieducativo (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). Sovrintende all'esecuzione delle misure di sicurezza personali (comma 3). Provvede al riesame della pericolosità ai sensi del primo e secondo comma dell'articolo 208 del codice penale, nonché all'applicazione, esecuzione, trasformazione o revoca, anche anticipata, delle misure di sicurezza. Provvede altresì, con decreto motivato, in occasione dei provvedimenti anzidetti, alla eventuale revoca della dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza di cui agli articoli 102, 103, 104, 105 e 108 del codice penale (comma 4). Approva, con decreto, il programma di trattamento individualizzato, ovvero, se ravvisa in esso elementi che costituiscono violazione dei diritti del condannato o dell'internato, lo restituisce, con osservazioni, al fine di una nuova formulazione. Approva, con decreto, il provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno. Impartisce, inoltre, nel corso del trattamento, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati (comma 5). Decide con ordinanza impugnabile soltanto per cassazione, secondo la procedura prevista per il reclamo concernente il regime di sorveglianza particolare, sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti l'osservanza delle norme riguardanti: a) l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede e la remunerazione nonché lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e le assicurazioni sociali; b) le condizioni di esercizio del potere disciplinare, la costituzione e la competenza dell'organo disciplinare, la contestazione degli addebiti e la facoltà di discolpa (comma 6). Provvede, con decreto motivato, sui permessi, sulle licenze ai detenuti semiliberi ed agli internati, e sulle modifiche relative all'affidamento in prova al servizio sociale e alla detenzione domiciliare (comma 7). Provvede con ordinanza sulla riduzione di pena per la liberazione anticipata e sulla remissione del debito, nonché sui ricoveri previsti dall'articolo 148 del codice penale (comma 8). Esprime motivato parere sulle proposte e le istanze di grazia concernenti i detenuti (comma 9). Svolge, inoltre, tutte le altre funzioni attribuitegli dalla legge (comma 10).

La modificazione apportata al comma 5, con la soppressione delle parole “nel corso del trattamento”, pare diretta a determinare una più ampia possibilità per il

magistrato di sorveglianza di impartire disposizioni dirette a eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati. Non è più richiesto, infatti, che tali disposizioni debbano essere impartite nel corso del trattamento. Sul punto la relazione illustrativa non reca precisazioni.

Potrebbe ritenersi utile la specificazione delle ipotesi in cui le disposizioni per eliminare eventuali violazioni non sono impartite nel corso del trattamento.

Il nuovo comma 6 dell'articolo 69 dell'ordinamento penitenziario stabilisce che il magistrato di sorveglianza provvede a norma del nuovo art. 35-*bis* dell'ordinamento penitenziario – e non più dell'articolo 14-*ter* - sui reclami dei detenuti e degli internati.

Il richiamo all'articolo 35-*bis* – anziché all'articolo 14-*ter* dell'ordinamento penitenziario²⁸ – introduce - come in precedenza già evidenziato - maggiori garanzie procedurali a tutela dei detenuti²⁹.

²⁸ L'art. 14-*ter* dell'ordinamento penitenziario disciplina il procedimento di reclamo avverso il provvedimento che dispone o proroga il regime di sorveglianza particolare. Come si è visto, a tale procedimento faceva peraltro rinvio, prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, l'art. 69 o.p., per reclami dei detenuti e internati. In base all'art. 14-*ter*, il reclamo può essere proposto dall'interessato al tribunale di sorveglianza nel termine di dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento definitivo. Il reclamo non sospende l'esecuzione del provvedimento (comma 1). Il tribunale di sorveglianza provvede con ordinanza in camera di consiglio entro dieci giorni dalla ricezione del reclamo (comma 2). Il procedimento si svolge con la partecipazione del difensore e del pubblico ministero. L'interessato e l'amministrazione penitenziaria possono presentare memorie (comma 3). Per quanto non diversamente disposto si applicano le disposizioni sul procedimento di sorveglianza (comma 4).

²⁹ Sull'argomento delle garanzie procedurali è intervenuta anche la Corte costituzionale. La Corte infatti, con la sentenza n. 341/2006, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 69, comma 6, lettera a), o.p., secondo cui il magistrato di sorveglianza decide con ordinanza impugnabile soltanto per cassazione, secondo la procedura camerale di cui all'articolo 14-*ter*, sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti l'osservanza delle norme riguardanti l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede e la remunerazione nonché lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e le assicurazioni sociali. La Corte ha sottolineato che lo svolgimento di attività lavorative da parte dei detenuti contribuisce a rendere le modalità di espiazione della pena conformi al principio espresso nell'art. 27, terzo comma, Cost., che assegna alla pena stessa la finalità di rieducazione del condannato e che il lavoro dei detenuti, lungi dal caratterizzarsi come fattore di aggravata afflizione, «si pone come uno dei mezzi di recupero della persona, valore centrale per il nostro sistema penitenziario non solo sotto il profilo della dignità individuale ma anche sotto quello della valorizzazione delle attitudini e delle specifiche capacità lavorative del singolo» ([sentenza n. 158 del 2001](#)): La Corte ha quindi fissato tre punti fermi nella materia: la necessaria tutela giurisdizionale dei diritti nascenti dai rapporti di lavoro instauratisi nell'ambito dell'organizzazione penitenziaria; la possibilità che il legislatore ponga limiti ai diritti in questione in rapporto alla condizione restrittiva della libertà personale cui è sottoposto il lavoratore detenuto; la illegittimità di ogni «irrazionale ingiustificata discriminazione», con riguardo ai diritti inerenti alle prestazioni lavorative, tra i detenuti e gli altri cittadini. La Corte ha quindi rilevato che la procedura camerale, tipica dei giudizi davanti al magistrato di sorveglianza, non assicura al detenuto una difesa nei suoi tratti essenziali equivalente a quella offerta dall'ordinamento a tutti i lavoratori, giacché è consentito un contraddittorio puramente cartolare, che esclude la diretta partecipazione del lavoratore-detenuto al processo. Per altro verso, la disposizione non assicura adeguata tutela al datore di lavoro. Il procedimento di cui all'art. 14-*ter* della legge n. 354 del 1975, imposto dall'art. 69, sesto comma, lettera a), per tutte le controversie civili nascenti dalle prestazioni lavorative dei detenuti, comprime dunque – secondo la Corte - in modo notevole e irragionevole le garanzie giurisdizionali essenziali riconosciute a tutti i cittadini. Il legislatore, nell'ambito della sua discrezionalità, può ben prevedere forme di

I reclami dei detenuti e degli internati su cui il magistrato di sorveglianza deve provvedere in base al nuovo comma 6 sono i seguenti:

- i reclami relativi al potere disciplinare (nei termini già previsti dalla disciplina previgente). Viene peraltro precisato che per la sanzione dell'isolamento per non più di 15 giorni durante la permanenza all'aria aperta e per l'esclusione dalle attività in comune per non più di 15 giorni il magistrato valuta anche il merito dei provvedimenti adottati;
- i reclami sull'inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni previste dall'ordinamento penitenziario e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all'internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti.

Secondo la relazione illustrativa, "si è inteso circoscrivere la tutela giurisdizionale unicamente ai casi in cui il detenuto o internato intenda fare valere una lesione «attuale» e «grave», che consegua alla «inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni previste dalla legge penitenziaria e dal relativo regolamento. Ciò al fine di consentire l'accesso ad un meccanismo di tutela certamente «costoso» soltanto in relazione alle situazioni di pregiudizio realmente significative, consentendo alla magistratura di sorveglianza di utilizzare il filtro della inammissibilità in relazione a questioni non meritevoli di considerazione ovvero a ipotesi di lesione ormai risalenti nel tempo".

svolgimento dei giudizi civili nascenti da prestazioni lavorative dei detenuti tali da essere compatibili con le esigenze dell'organizzazione penitenziaria e mantenere integro, nel contempo, il nucleo essenziale delle garanzie giurisdizionali delle parti. La scelta del legislatore in favore del rito camerale non è illegittima in sé, ma solo nell'eventualità in cui non vengano assicurati lo scopo e la funzione del processo e quindi, in primo luogo, il contraddittorio. Secondo la Corte, la Costituzione non impone un modello vincolante di processo. . Occorre pertanto «riconoscere al legislatore un'ampia potestà discrezionale nella conformazione degli istituti processuali, col solo limite della non irrazionale predisposizione di strumenti di tutela, pur se tra loro differenziati». La norma impugnata, tuttavia, detta, con stretta consequenzialità, regole processuali inidonee, se riferite alle controversie di lavoro, ad assicurare un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa, quale spetta a tutti i cittadini nei procedimenti giurisdizionali. Si rammenta poi che, in termini analoghi, la Corte costituzionale (sent. 53/1993), aveva dichiarato tra l'altro l'illegittimità costituzionale dell'art. 14-ter, primo, secondo e terzo comma, nella parte in cui non consente l'applicazione degli artt. 666 e 678 c.p.p. nel procedimento di reclamo avverso il decreto del magistrato di sorveglianza che esclude dal computo della detenzione il periodo trascorso in permesso-premio.

Articolo 3, comma 1, lett. c), d) e e)
(Affidamento in prova al servizio sociale)

Testo del decreto-legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

c) se non sussistono ragioni ostative, determina, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dall'amministrazione per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento, entro il limite massimo di 100 euro per ogni giorno. La statuizione costituisce titolo esecutivo;

soppressa

d) nomina, ove occorra, un commissario ad acta.

d) identica.

7. Il magistrato di sorveglianza conosce di tutte le questioni relative all'esatta ottemperanza, ivi comprese quelle inerenti agli atti del commissario.

7. Identico.

8. Avverso il provvedimento emesso in sede di ottemperanza è sempre ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge.»;

8. Identico.»;

c) all'articolo 47, dopo il comma 3, è aggiunto il seguente comma:

c) identica;

«3-bis. L'affidamento in prova può, altresì, essere concesso al condannato che deve espriare una pena, anche residua, non superiore a quattro anni di detenzione, quando abbia serbato, quantomeno nell'anno precedente alla presentazione della richiesta, trascorso in espiazione di pena, in esecuzione di una misura cautelare ovvero in libertà, un

Testo del decreto-legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

comportamento tale da consentire il giudizio di cui al comma 2.»;

d) all'articolo 47, il comma 4 è sostituito dal seguente comma:

«4. L'istanza di affidamento in prova al servizio sociale è proposta, dopo che ha avuto inizio l'esecuzione della pena, al tribunale di sorveglianza competente in relazione al luogo dell'esecuzione. Quando sussiste un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione, l'istanza può essere proposta al magistrato di sorveglianza competente in relazione al luogo di detenzione. Il magistrato di sorveglianza, quando sono offerte concrete indicazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'ammissione all'affidamento in prova e al grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione e non vi sia pericolo di fuga, dispone la liberazione del condannato e l'applicazione provvisoria dell'affidamento in prova con ordinanza. L'ordinanza conserva efficacia fino alla decisione del tribunale di sorveglianza, cui il magistrato trasmette immediatamente gli atti, che decide entro sessanta giorni.»;

e) all'articolo 47, comma 8, infine è aggiunto il seguente periodo: «Le deroghe temporanee alle prescrizioni sono autorizzate, su proposta del direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna, dal magistrato di sorveglianza, anche in forma orale nei casi di urgenza.»;

d) *identica*;

e) all'articolo 47, comma 8, infine è aggiunto il seguente periodo: «Le deroghe temporanee alle prescrizioni sono autorizzate, **nei casi di urgenza, dal direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna, che ne dà immediata comunicazione al magistrato di sorveglianza e ne riferisce nella relazione di cui al comma 10**»;

L'articolo 3, comma 1, lettere c), d) ed e), del decreto-legge, novella l'Ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975) per quanto concerne la disciplina dell'affidamento in prova al servizio sociale.

L'affidamento in prova al servizio sociale, in base all'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario, nella formulazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto-legge, è applicabile ai condannati a pena detentiva non superiore a tre anni anche se costituente residuo di maggior pena³⁰, per un periodo uguale a quello della pena da scontare, sempre che, sulla base dei risultati dell'osservazione della personalità condotta collegialmente per almeno un mese in istituto, si possa ritenere che il provvedimento contribuisca alla rieducazione del reo e assicuri la prevenzione dal pericolo che egli commetta altri reati. L'osservazione in istituto non è necessaria nei casi in cui il condannato, dopo la commissione del reato, ha tenuto un comportamento tale da consentire il predetto giudizio. La competenza a disporre l'affidamento in prova al servizio sociale è attribuita dall'articolo 70 dell'ordinamento penitenziario al tribunale di sorveglianza. L'istanza al tribunale di sorveglianza volta ad ottenere la concessione della misura può essere presentata dal condannato dallo stato di libertà nei casi in cui ricorrano i presupposti per la sospensione dell'ordine di esecuzione ai sensi del comma 5 dell'articolo 656³¹ del codice di procedura penale. Dopo che ha avuto inizio l'esecuzione della pena, l'istanza - secondo quanto previsto dall'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario nella formulazione vigente anteriormente all'entrata in vigore del decreto legge in conversione - deve essere presentata al magistrato di sorveglianza (che in via cautelare può sospendere l'esecuzione della pena) che la trasmette al Tribunale di sorveglianza. La misura, che è revocabile, è accompagnata dalla previsione di

³⁰ Si vedano Corte costituzionale n. 386 del 1989 e l'articolo 14-bis del decreto legge n. 306 del 1992.

³¹ Ai sensi dell'articolo 656 del codice di procedura penale, se la pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, non è superiore a tre anni (o sei anni nei casi di cui agli articoli 90 e 94 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope), il pubblico ministero ne sospende l'esecuzione ed è possibile ottenere la concessione di una delle misure alternative alla detenzione. Sull'istanza decide il tribunale di sorveglianza entro 45 giorni dal ricevimento dell'istanza. Qualora l'istanza non sia tempestivamente presentata, o il tribunale di sorveglianza la dichiari inammissibile o la respinga, il pubblico ministero revoca immediatamente il decreto di sospensione dell'esecuzione. La sospensione dell'esecuzione non può peraltro essere disposta nei confronti dei condannati per taluni delitti (previsti dall'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario, nonché da altri articoli del codice penale), 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, nei confronti dei condannati ai quali sia stata applicata la recidiva. Se il condannato si trova agli arresti domiciliari per il fatto oggetto della condanna da eseguire, il pubblico ministero sospende l'esecuzione dell'ordine di carcerazione e trasmette gli atti senza ritardo al tribunale di sorveglianza perché provveda alla eventuale applicazione di una delle misure alternative. La sospensione dell'esecuzione per la stessa condanna non può essere disposta più di una volta, anche se il condannato ripropone nuova istanza sia in ordine a diversa misura alternativa, sia in ordine alla medesima, diversamente motivata, sia in ordine alla sospensione dell'esecuzione della pena di cui all'articolo 90 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

prescrizioni – modificabili dal magistrato di sorveglianza - cui il soggetto ammesso alla misura è tenuto in ordine ai suoi rapporti con il servizio sociale, alla dimora, alla libertà di locomozione, al divieto di frequentare determinati locali ed al lavoro. Deve essere anche stabilito che l'affidato si adoperi in quanto possibile in favore della vittima del suo reato ed adempia puntualmente agli obblighi di assistenza. Il servizio sociale svolge funzioni di controllo, di assistenza e riferisce periodicamente al magistrato di sorveglianza. In caso di esito positivo del periodo di prova si produce l'estinzione della pena e di ogni altro effetto penale.

La **lettera c)** del comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge introduce un nuovo comma 3-bis nell'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario. La modifica consente l'affidamento in prova al servizio sociale:

- al condannato che deve espriare una pena, anche residua, non superiore a quattro anni;
- quando abbia serbato un comportamento tale da consentire il giudizio sulla rieducazione del reo e sulla prevenzione del pericolo di commissione di altri reati;
- quando tale comportamento sia stato serbato quantomeno nell'anno precedente alla presentazione della richiesta, trascorso in espiazione di pena, in esecuzione di una misura cautelare ovvero in libertà; il periodo minimo di un anno di osservazione costituisce pertanto un elemento di aggravio rispetto all'ipotesi ordinaria di affidamento in prova per pena detentiva non superiore a tre anni.

In proposito si rammenta che la Corte costituzionale, con la [sentenza n. 569 del 1989](#), dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 3, della legge n. 354 del 1975, nella formulazione allora vigente, nella parte in cui non prevedeva che, anche indipendentemente dalla detenzione per espiazione di pena o per custodia cautelare, il condannato possa essere ammesso all'affidamento in prova al servizio sociale se, in presenza delle altre condizioni, abbia serbato un comportamento tale da consentire il giudizio di cui al precedente comma 2 dello stesso articolo. Successivamente la legge n. 165 del 1998 sostituì il predetto comma 3 riformulandolo in termini coerenti con la citata pronuncia della Corte costituzionale.

La nuova previsione in questione è stata configurata dal decreto legge in conversione come un nuovo comma 3-bis dell'articolo 47 dell'Ordinamento penitenziario. Potrebbe ritenersi che tale previsione - rispetto all'ipotesi di innalzare da tre a quattro anni il riferimento al limite di pena contenuto nel comma 1 del medesimo articolo 47 – possa trovare fondamento nel fatto che - per la concessione dell'affidamento in prova nei casi in cui la pena inflitta, anche se costituente residuo di maggior pena, va da tre a quattro anni - è necessario che il condannato abbia serbato, quantomeno nell'anno precedente alla

presentazione della richiesta, trascorso in espiazione di pena, in esecuzione di una misura cautelare ovvero in libertà, un comportamento tale da consentire il giudizio di cui al comma 2 del medesimo articolo 47. Tale requisito non è richiesto ai fini della concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale nei casi di pena inflitta non superiore a tre anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, in quanto in tali casi è sufficiente che il condannato, dopo la commissione del reato, abbia serbato un comportamento tale da consentire il giudizio di cui al comma 2 (quindi non è richiesto, in particolare, il decorso di un periodo minimo di un anno). Un simile requisito non è neppure richiesto per la concessione delle misure alternative specificamente previste per i condannati per i reati commessi in relazione allo stato di tossicodipendenza di cui agli articoli 90 e 94 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, nonostante tali misure siano ammesse entro un limite di pena, anche costituente residuo di maggior pena, anche più elevato (pari a sei anni, ridotti a quattro anni per i delitti di cui all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario). Alla luce di tali considerazioni potrebbe ritenersi meritevole di ulteriore approfondimento l'introduzione del predetto requisito aggiuntivo con riferimento a questa specifica ipotesi di affidamento in prova al servizio sociale, qualora si ritenga che, ai fini dell'affidamento in prova, rilevi essenzialmente - come già a suo tempo evidenziato dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 569 del 1989 - il fatto che il condannato, dopo la commissione del reato, abbia serbato un comportamento tale da far ritenere che la concessione della misura alternativa, anche attraverso le prescrizioni che ad essa ineriscono, contribuisca alla rieducazione del reo e assicuri la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati.

Sotto un diverso profilo si segnala che, nel [parere](#) reso dal Consiglio superiore della magistratura in data 23 gennaio 2014, è stato evidenziato come ragioni di coerenza sistematica potrebbero suggerire l'allineamento tra le previsioni del riformato articolo 47 dell'ordinamento penitenziario e quelle del già richiamato comma 5 dell'articolo 656 del codice di procedura penale in tema di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva. Un simile intervento normativo sarebbe inoltre coerente con i fini di deflazione carceraria perseguiti dal provvedimento in esame.

La **lettera d)** del comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge sostituisce poi il comma 4 dell'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario prevedendo che:

- l'istanza di affidamento in prova deve essere proposta, dopo che ha avuto inizio l'esecuzione della pena, al tribunale di sorveglianza competente in relazione al luogo dell'esecuzione (e non, come in precedenza, al magistrato di sorveglianza);
- l'istanza può essere proposta al magistrato di sorveglianza competente quando sussiste un grave pregiudizio;
- il magistrato di sorveglianza – quando sono offerte concrete indicazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'ammissione all'affidamento in

prova e al grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione e non vi sia pericolo di fuga – dispone con ordinanza la liberazione del condannato e l'applicazione provvisoria dell'affidamento in prova³²;

- l'ordinanza conserva efficacia fino alla decisione del tribunale di sorveglianza, che decide entro sessanta giorni (in luogo di quarantacinque).

E' inoltre soppressa la disposizione in base a cui, se l'istanza non è accolta, non può essere accordata altra sospensione, quale che sia l'istanza successivamente proposta.

La modifica apportata al comma 4 dell'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario allinea la formulazione di tale previsione a quella corrispondente contenuta nel comma 1-quater dell'articolo 47-ter del medesimo ordinamento in materia di detenzione domiciliare, come da ultimo sostituita per effetto del decreto legge n. 78 del 2013. Poiché il comma 6 dell'articolo 50 dello stesso ordinamento penitenziario fa rinvio al predetto comma 4 dell'articolo 47, ne consegue il sostanziale allineamento delle previsioni dell'ordinamento penitenziario che regolano le modalità di presentazione dell'istanza volta ad ottenere la concessione delle misure alternative alla detenzione dopo l'inizio dell'esecuzione della pena (come già evidenziato le ipotesi in cui l'esecuzione della pena non ha avuto inizio continuano invece ad essere disciplinate dall'articolo 656 del codice di procedura penale). Sempre sotto il profilo delle esigenze di coordinamento normativo, potrebbe osservarsi come la formulazione delle richiamate disposizioni presenti ancora alcune minori differenze con quella 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, e 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, aspetti che potrebbe essere ritenuti meritevoli di attenzione.

³² Come evidenziato dall'Associazione nazionale magistrati parere reso in occasione dell'audizione, il 9 gennaio 2014, presso la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, l'immediata, e parimenti interinale, adozione del beneficio in questione evita che il condannato ottenga in sede cautelare un provvedimento di contenuto più ampio (liberazione senza alcuna prescrizione in ordine ai rapporti con l'Ufficio esecuzione penale esterna, alla dimora, alla libertà di locomozione, al lavoro, etc.) di quello che potrà ottenere in sede di merito, con evidente violazione del principio di strumentalità della giurisdizione cautelare rispetto a quella di merito. La modifica introdotta dal decreto-legge in conversione evita, allo stesso modo, che il condannato trascorra, in attesa della decisione "a cognizione piena", un periodo in totale libertà, in assenza di vincoli di qualsivoglia natura (prospettiva che, attualmente, sconsiglia sovente l'adozione del provvedimento "cautelare")

La **lettera e)** del comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge modifica il comma 8 dell'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario, con un'ulteriore integrazione dei poteri di urgenza del magistrato di sorveglianza concernenti l'affidamento in prova. Infatti, alla possibilità, già prevista, per il magistrato di sorveglianza di modificare le prescrizioni dell'affidamento in prova, è aggiunta la previsione in base a cui le deroghe temporanee alle prescrizioni sono autorizzate, su proposta del direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna, dal magistrato di sorveglianza, anche in forma orale nei casi di urgenza. **Durante l'esame alla Camera, la presente lettera è stata oggetto di modifica.** Secondo la nuova formulazione, le deroghe sono autorizzate dal direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna che ne dà immediata comunicazione al magistrato di sorveglianza. Egli inoltre riferisce in merito nella relazione al magistrato di sorveglianza sul comportamento del soggetto prevista al comma 10 del medesimo articolo.

Misure alternative alla detenzione - Dati al 31 dicembre 2013

Tipologia	Numero
AFFIDAMENTO IN PROVA AL SERVIZIO SOCIALE	
Condannati dallo stato di libertà	5.123
Condannati dallo stato di detenzione*	2.605
Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di libertà	983
Condannati tossico/alcooldipendenti dallo stato di detenzione*	1.918
Condannati tossico/alcooldipendenti in misura provvisoria	427
Condannati affetti da aids dallo stato di libertà	2
Condannati affetti da aids dallo stato di detenzione*	51
TOTALE	11.109
SEMILIBERTÀ	
Condannati dallo stato di libertà	67
Condannati dallo stato di detenzione*	778
TOTALE	845

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative

* dallo stato di **DETEZIONE** = provenienti dagli *ii.pp.* - arresti domiciliari (art. 656 c 10 c.p.p.) - detenzione domiciliare

**Detenuti presenti condannati (con almeno una condanna definitiva) per pena inflitta
Situazione al 31 dicembre 2013**

Regione di detenzione	da 0 a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 5 anni	da 5 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo	Totale
Abruzzo	18	45	68	213	367	299	166	203	1.379
Basilicata	5	19	28	66	129	61	20	11	339
Calabria	34	86	147	270	428	241	74	71	1.351
Campania	148	259	408	959	1.476	496	84	55	3.885
Emilia Romagna	179	255	281	418	462	287	112	117	2.111
Friuli Venezia Giulia	40	77	80	156	93	37	12	15	510
Lazio	274	400	535	860	1.122	581	192	124	4.088
Liguria	76	91	135	267	288	92	24	5	978
Lombardia	441	597	584	1.059	1.472	770	255	221	5.399
Marche	33	48	72	158	166	95	50	61	683
Molise	3	14	18	67	162	93	15	7	379
Piemonte	192	390	376	672	773	422	187	147	3.159
Puglia	90	170	247	538	750	337	68	25	2.225
Sardegna	58	105	148	384	444	254	141	110	1.644
Sicilia	127	250	445	917	1.427	602	165	70	4.003
Toscana	148	230	251	482	631	507	224	144	2.617
Trentino Alto Adige	36	50	52	89	37	3	0	0	267
Umbria	21	42	75	183	382	266	146	99	1.214
Valle d'Aosta	17	33	31	44	28	10	5	4	172
Veneto	136	210	259	455	510	289	115	94	2.068
Totale	2.076	3.371	4.240	8.257	11.147	5.742	2.055	1.583	38.471

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica

Detenuti presenti condannati (con almeno una condanna definitiva) per pena residua – Situazione al 31 dicembre 2013

Regione di detenzione	da 0 a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 5 anni	da 5 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo	Totale
Abruzzo	139	163	169	267	280	130	28	203	1.379
Basilicata	72	63	51	78	45	15	4	11	339
Calabria	277	284	194	231	194	87	13	71	1.351
Campania	980	788	691	738	472	136	25	55	3.885
Emilia Romagna	665	395	284	266	246	111	27	117	2.111
Friuli Venezia Giulia	182	132	76	54	38	11	2	15	510
Lazio	1.133	864	547	640	511	227	42	124	4.088
Liguria	281	202	188	154	110	33	5	5	978
Lombardia	1.403	1.016	778	884	738	306	53	221	5.399
Marche	160	126	97	95	83	52	9	61	683
Molise	53	62	66	98	67	24	2	7	379
Piemonte	962	608	452	401	357	178	54	147	3.159
Puglia	501	450	343	457	326	106	17	25	2.225
Sardegna	320	306	233	261	247	138	29	110	1.644
Sicilia	906	874	665	738	527	188	35	70	4.003
Toscana	603	466	368	391	411	197	37	144	2.617
Trentino Alto Adige	116	72	46	24	8	1	0	0	267
Umbria	192	200	155	178	207	145	38	99	1.214
Valle d'Aosta	75	41	23	13	10	4	2	4	172
Veneto	549	423	300	283	288	107	24	94	2.068
Totale	9.569	7.535	5.726	6.251	5.165	2.196	446	1.583	38.471

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica

Articolo 3, comma 1, lett. f) e h), comma 1-bis e comma 2
(Detenzione domiciliare e particolari modalità di controllo)

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

f) all'articolo 47-ter, il comma 4-bis è abrogato;

f) *identica*;

h) dopo l'articolo 58-quater è aggiunto il seguente articolo:

h) *identica*;

«58-quinquies (Particolari modalità di controllo nell'esecuzione della detenzione domiciliare). -- 1. Nel disporre la detenzione domiciliare, il magistrato o il tribunale di sorveglianza possono prescrivere procedure di controllo anche mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, conformi alle caratteristiche funzionali e operative degli apparati di cui le Forze di polizia abbiano l'effettiva disponibilità. Allo stesso modo può provvedersi nel corso dell'esecuzione della misura. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 275-bis del codice di procedura penale.».

1-bis. In attesa dell'espletamento dei concorsi pubblici finalizzati alla copertura dei posti vacanti nell'organico del ruolo dei dirigenti dell'esecuzione penale esterna, per un periodo di tre anni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, in deroga a quanto previsto dagli articoli 3 e 4 del decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63, le funzioni di dirigente dell'esecuzione penale esterna possono essere svolte dai funzionari inseriti nel

Testo del disegno di legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

**ruolo dei dirigenti di istituto
penitenziario.**

2. L'efficacia della disposizione contenuta nel comma 1, lettera h), capoverso 1, è differita al giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della legge di conversione del presente decreto.

2. *Identico.*

Le **lettere f) e h)** riguardano entrambe il tema dei controlli elettronici a distanza (c.d. braccialetto elettronico) da eseguire su soggetti in detenzione domiciliare. Si ricorda che il medesimo oggetto è trattato anche dall'art. 1, comma 1, lett. a), del decreto legge, al cui contenuto si rinvia.

In particolare, la **lettera f)** novella l'art. 47-ter dell'ordinamento penitenziario, in tema di detenzione domiciliare, abrogando il comma 4-bis, in base al quale "*Nel disporre la detenzione domiciliare il tribunale di sorveglianza, quando ne abbia accertato la disponibilità da parte delle autorità preposte al controllo, può prevedere modalità di verifica per l'osservanza delle prescrizioni imposte anche mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 275-bis del codice di procedura penale*". L'abrogazione non rappresenta una rinuncia ai controlli elettronici a distanza in quanto il Governo dedica a questa modalità di controllo un'apposita nuova disposizione dell'ordinamento penitenziario, inserita dalla **lettera h)**: si tratta in particolare del nuovo articolo 58-*quinquies*. La nuova disposizione, nel riprodurre sostanzialmente i contenuti di quella abrogata (in particolare resta immutato il carattere eventuale dell'impiego degli strumenti elettronici), introduce peraltro le seguenti novità:

- la collocazione della disposizione al di fuori dell'articolo 47-ter, potrebbe renderla applicabile anche alla detenzione domiciliare speciale di cui all'articolo 47-*quinquies*;
- l'impiego delle particolari modalità di controllo può essere deciso anche se la misura è già in corso di esecuzione (da qui il necessario richiamo oltre che al tribunale anche al magistrato di sorveglianza), non solo in sede di decisione circa la concessione della stessa.

Anche questa nuova disposizione – al pari della novella all'art. 275-bis del codice di procedura penale – non produce ancora effetti. Il **comma 2** dell'articolo

3 del decreto-legge differisce infatti l'efficacia di questa previsione all'entrata in vigore della legge di conversione. Sul punto si rinvia alle considerazioni già svolte al riguardo in sede di commento all'articolo 1. Si segnala, invece, che l'abrogazione del comma 4-*bis* dell'articolo 47-*ter* dell'ordinamento penitenziario è già efficace³³.

Il comma 1-*bis* è stato introdotto durante l'esame presso la Camera dei deputati. Esso prevede che le funzioni di dirigente dell'esecuzione penale esterna possono essere svolte dai funzionari inseriti nel ruolo dei dirigenti di istituto penitenziario. La disposizione si applica per un periodo di tre anni dall'entrata in vigore della legge di conversione in attesa dell'espletamento di nuovi concorsi, in deroga a quanto previsto dagli articoli 3 e 4 del decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63³⁴ che disciplinano i ruoli e le qualifiche della carriera dirigenziale penitenziaria.

³³ L'introduzione dell'art. 58-*quinquies* dell'ordinamento penitenziario è auspicato anche dalla relazione conclusiva della c.d. Commissione Giostra che, peraltro, prevede l'impiego del controllo elettronico a distanza nell'applicazione non solo della detenzione domiciliare, ma di tutte le misure alternative alla detenzione. Il testo dell'art. 58-*quinquies* proposto dalla Commissione è il seguente: "*Nel disporre le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI, il permesso premio e l'assegnazione al lavoro all'esterno, il tribunale ed il magistrato di sorveglianza, quando ne abbiano accertata la disponibilità da parte dell'autorità preposta al controllo, possono prevedere modalità di verifica per l'osservanza delle prescrizioni imposte anche mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'art. 275-bis del codice di procedura penale. Le medesime modalità di controllo possono essere disposte nel corso dell'esecuzione dal magistrato di sorveglianza*". La relazione specifica che l'introduzione della norma è volta a consentire una più ampia applicazione dei benefici extramurari: ogniqualvolta residuino dubbi sull'affidabilità del detenuto che ne scongiurerebbero la concessione, il giudice potrà ugualmente concederli qualora ritenga che i margini di rischio possano essere efficacemente contrastati dal suppletivo, più pregnante controllo, costituito dal monitoraggio elettronico del soggetto. Si è prevista anche la possibilità per il magistrato di sorveglianza di applicare il braccialetto elettronico, anche nel corso di esecuzione del beneficio, ogniqualvolta la violazione alle prescrizioni posta in essere dal soggetto non sia stata così grave da apparire incompatibile con la prosecuzione dello stesso, ma renda necessario un controllo più incisivo.

³⁴ *Ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria.*

Misure alternative alla detenzione - Dati al 31 dicembre 2013

DETEZIONE DOMICILIARE	Numero	Di cui legge 199/2010
Condannati dallo stato di libertà	3.209	620
Condannati dallo stato di detenzione*	4.636	1.869
Condannati in misura provvisoria	2.251	
Condannati affetti da aids dallo stato di libertà	16	
Condannati affetti da aids dallo stato di detenzione*	38	
Condannate madri/padri dallo stato di libertà	6	
Condannate madri/padri dallo stato di detenzione*	17	
TOTALE	10.173	2.489

* dallo stato di DETENZIONE = provenienti dagli ii.pp. - arresti domiciliari (art. 656 c 10 c.p.p.) - detenzione domiciliare

**Detenuti domiciliari ex Legge 199/2010 in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna
Periodo 16 dicembre 2010 - 30 novembre 2013**

Condannati in stato di detenzione domiciliare dalla detenzione**	12.645
Condannati in stato di detenzione domiciliare dalla libertà	4.240

**Il dato comprende il numero complessivo dei beneficiari, compreso quello di coloro che vi accedono dagli arresti domiciliari, considerato dall'entrata in vigore della stessa.

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative

Articolo 3, comma 1, lett. g)
(*Nuovi titoli di privazione della libertà*)

Testo del decreto-legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

<p>g) l'articolo 51-<i>bis</i> è così sostituito:</p>	<p>g) <i>identica</i>;</p>
<p>«51-<i>bis</i> (<i>Sopravvenienza di nuovi titoli di privazione della libertà</i>). -- 1. Quando, durante l'attuazione dell'affidamento in prova al servizio sociale o della detenzione domiciliare o della detenzione domiciliare speciale o del regime di semilibertà, sopravviene un titolo di esecuzione di altra pena detentiva, il pubblico ministero informa immediatamente il magistrato di sorveglianza, formulando contestualmente le proprie richieste. Il magistrato di sorveglianza, se rileva, tenuto conto del cumulo delle pene, che permangono le condizioni di cui al comma 1 dell'articolo 47 o ai commi 1 e 1-<i>bis</i> dell'articolo 47-<i>ter</i> o ai commi 1 e 2 dell'articolo 47-<i>quinquies</i> o ai primi tre commi dell'articolo 50, dispone con ordinanza la prosecuzione della misura in corso; in caso contrario, ne dispone la cessazione.</p>	

La **lettera g) del comma 1** dell'articolo 3 del decreto-legge sostituisce l'articolo 51-*bis* dell'ordinamento penitenziario, relativo alla sopravvenienza di nuovi titoli di privazione della libertà.

E' così modificato il procedimento relativo alla prosecuzione delle misure alternative nei casi in cui sopravvenga un nuovo titolo detentivo. Il relativo provvedimento è assunto dal magistrato di sorveglianza, senza che si renda necessaria una decisione da parte del tribunale.

Si tratta più specificamente del caso in cui durante l'attuazione dell'affidamento in prova al servizio sociale o della detenzione domiciliare o della detenzione domiciliare speciale o del regime di semilibertà sopravvenga un titolo di esecuzione di altra pena detentiva. E' ora previsto che spetti al pubblico

ministero – e non più al direttore dell'istituto penitenziario o del centro di servizio sociale – informare il magistrato di sorveglianza, formulando insieme le proprie richieste. Il magistrato di sorveglianza deve verificare se, a seguito del cumulo delle pene, permangono le condizioni rispettivamente previste: per l'affidamento in prova al servizio sociale per pena detentiva inflitta inferiore a tre anni; per la detenzione domiciliare non superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, per alcune categorie indicate dall'articolo 47-ter, commi 1, dell'ordinamento penitenziario; per la detenzione domiciliare applicata per l'espiazione della pena detentiva inflitta in misura non superiore a due anni, anche se costituente parte residua di maggior pena; per la detenzione domiciliare speciale delle condannate madri di prole di età non superiore ad anni dieci; per l'ammissione alla semilibertà prevista dai primi tre commi dell'articolo 50 dell'ordinamento penitenziario. In caso di esito positivo, il magistrato di sorveglianza dispone con ordinanza la prosecuzione della misura in corso, altrimenti ne dispone la cessazione. E' soppresso pertanto l'obbligo per il magistrato di sorveglianza di trasmettere gli atti al tribunale di sorveglianza.

E' introdotto in fine un nuovo comma in base a cui è ammesso reclamo avverso l'ordinanza del magistrato di sorveglianza, secondo il procedimento per la liberazione anticipata (art. 69-bis dell'ordinamento penitenziario). In particolare, tale procedimento prevede la possibilità del reclamo al tribunale di sorveglianza.

Si rammenta che, in base all'art. 69-bis dell'ordinamento penitenziario, 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'articolo 127 del codice di procedura penale (comma 1). Il magistrato di sorveglianza decide non prima di quindici giorni dalla richiesta del parere al pubblico ministero e anche in assenza di esso (comma 2). Avverso l'ordinanza di cui al comma 1 il difensore, l'interessato e il pubblico ministero possono, entro dieci giorni dalla comunicazione o notificazione, proporre reclamo al tribunale di sorveglianza competente per territorio (comma 3). Il tribunale di sorveglianza decide ai sensi dell'articolo 678 del codice di procedura penale. Si applicano le disposizioni del quinto e del sesto comma dell'articolo 30-bis, sulla composizione del collegio che giudica sul reclamo (comma 4). Il tribunale di sorveglianza, ove nel corso dei procedimenti previsti dall'articolo 70, comma 1³⁵, sia stata presentata istanza per la concessione della liberazione anticipata, può trasmetterla al magistrato di sorveglianza (comma 5).

Si rileva che la formulazione utilizzata nel comma 2 del nuovo articolo 51-bis, letteralmente, fa rinvio alle previsioni di cui al citato articolo 69-bis solo per

³⁵ Si tratta dell'affidamento in prova al servizio sociale, della detenzione domiciliare, della detenzione domiciliare speciale, della semilibertà, della liberazione condizionale, della revoca o cessazione dei suddetti benefici, nonché della riduzione di pena per la liberazione anticipata e del rinvio obbligatorio o facoltativo dell'esecuzione delle pene detentive)

disciplinare il procedimento di reclamo (per il quale è competente il tribunale di sorveglianza). Nulla risulta invece in ordine al procedimento davanti al magistrato di sorveglianza che dovrà emettere il provvedimento che potrà essere successivamente oggetto di reclamo, un'ipotesi che non sembra poter trovare considerazione in assenza di un richiamo – nella formulazione del nuovo comma 2 dell'articolo 51-bis – del predetto articolo 69-bis anche ai fini della disciplina del procedimento davanti al magistrato di sorveglianza.

Si osserva altresì che la nuova disciplina della sopravvenienza di nuovi titoli di privazione della libertà non contempla anche l'ipotesi – introdotta dallo stesso decreto-legge – dell'affidamento in prova per pena non superiore a quattro anni (art. 47, comma 3-bis, dell'ordinamento penitenziario)

Articolo 4

(Liberazione anticipata speciale)

Testo del decreto-legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

1. Per un periodo di due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la detrazione di pena concessa con la liberazione anticipata prevista dall'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354 è pari a settantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata.

2. Ai condannati che, a decorrere dal 1° gennaio 2010, abbiano già usufruito della liberazione anticipata, è riconosciuta per ogni singolo semestre la maggiore detrazione di trenta giorni, sempre che nel corso dell'esecuzione successivamente alla concessione del beneficio abbiano continuato a dare prova di partecipazione all'opera di rieducazione.

3. La detrazione prevista dal comma precedente si applica anche ai semestri di pena in corso di espiazione alla data dell'1° gennaio 2010.

4. Ai condannati per taluno dei delitti previsti dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 la liberazione anticipata può essere concessa nella misura di settantacinque giorni, a norma dei commi precedenti, soltanto nel caso in cui abbiano dato prova, nel periodo di detenzione, di un concreto recupero sociale, desumibile da

1. Ad esclusione dei condannati per taluno dei delitti previsti dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, per un periodo di due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la detrazione di pena concessa con la liberazione anticipata prevista dall'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354 è pari a settantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata.

2. *Identico.*

3. *Identico.*

Soppresso

Testo del decreto-legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati**comportamenti rivelatori del positivo
evolversi della personalità.**

5. Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano 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.

5. Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano 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, **né ai condannati che siano stati ammessi all'esecuzione della pena presso il domicilio o che si trovino agli arresti domiciliari ai sensi dell'articolo 656, comma 10, del codice di procedura penale.**

L'**articolo 4** – con una misura temporanea destinata a incidere sui flussi in uscita dal carcere - prevede l'estensione da 45 a 75 giorni della liberazione anticipata prevista dall'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario di cui alla legge n. 354 del 1975.

La liberazione anticipata è un beneficio in base al quale, 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 45 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).

L'articolo 4 in esame stabilisce che, per il periodo che va dal 1° gennaio 2010 al 24 dicembre 2015 (ovvero fino ai due anni successivi all'entrata in vigore del decreto-legge), ogni detenuto potrà beneficiare di uno sconto di 75 giorni di pena per ogni semestre già espiato. **Durante l'esame presso la Camera, è stata introdotta una modifica** per escludere dal campo di applicazione di tale disposizione i condannati per taluno di uno dei delitti previsti dall'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario (*vedi oltre*). Contestualmente si è proposta l'abrogazione del comma 4 del presente articolo. L'ulteriore sconto di 30 giorni per i condannati che abbiano dal 1° gennaio 2010 già usufruito del beneficio nella misura ordinaria è riconosciuto non *ex lege*, bensì a seguito di valutazione sulla "meritevolezza" dell'ulteriore beneficio (**comma 2**). Stante la competenza sul beneficio di cui all'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario, anche la valutazione per l'applicazione della liberazione anticipata speciale di cui all'articolo in commento (nel silenzio della norma) sembrerebbe attratta alla competenza del magistrato di sorveglianza. Il **comma 3** precisa poi che la

detrazione ulteriore per i condannati che abbiano dal 1° gennaio 2010 usufruito del beneficio nella misura ordinaria si applica anche ai semestri di pena in corso di espiazione al 1° gennaio 2010. In base al **comma 4**, la liberazione anticipata speciale si applicherà per tutti i reati anche se, per quelli di particolare allarme sociale di cui all'art. 4-bis³⁶ dell'ordinamento penitenziario, sarà necessaria una motivazione rafforzata. Come sopra accennato, **con modifica approvata dalla Camera** si propone l'abrogazione del presente comma. A differenza della liberazione anticipata ordinaria, la liberazione anticipata "speciale" non è applicabile in relazione ai periodi in cui il condannato è ammesso all'affidamento in prova e alla detenzione domiciliare (**comma 5**). **Secondo una modifica apportata dalla Camera**, la liberazione anticipata speciale non si applica altresì ai condannati che siano stati ammessi all'esecuzione della pena al domicilio o che si trovino agli arresti domiciliari ai sensi dell'articolo 656, comma 10, del codice di procedura penale³⁷.

Il generico riferimento all'affidamento in prova sembra ricomprendere sia l'affidamento ex art. 47 dell'ordinamento penitenziario che quello terapeutico di cui all'art. 94 del TU stupefacenti; analogamente, per la detenzione domiciliare ordinaria e per quella speciale (artt. 47-ter e 47-quinquies dell'ordinamento penitenziario).

Si osserva che la relazione non sembra specificare il criterio in base al quale l'efficacia retroattiva della disposizione sia stata ancorata alla data del 1° gennaio 2010.

³⁶ Si tratta dei 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 cp (associazione mafiosa), 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 (Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù), 600-bis, primo comma, (Prostituzione minorile), 600-ter, primo e secondo comma (Pornografia minorile), 601 (Tratta di persone), 602 (Acquisto e alienazione di schiavi), 609-octies (Violenza sessuale di gruppo) e 630 (Sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione) del codice penale, all'articolo 291-quater (Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri) del TU doganale di cui al DPR 43/1973, e all'articolo 74 (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope) del DPR 309/1990.

³⁷ Nel [parere](#) reso dal Consiglio superiore della magistratura in data 23 gennaio 2014 in ordine al decreto legge in conversione si rileva, tra l'altro, che "Il diretto legame tra la negativa evoluzione delle condizioni di vita carceraria ed il riconoscimento di una più consistente detrazione sulla pena da scontare spiega perché, al comma 5 dell'art. 4, sia stata esclusa, con previsione difforme rispetto a quella che regola la liberazione anticipata ordinaria, l'applicazione dell'istituto eccezionale "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". In via interpretativa (e fatto salvo, ovviamente, un auspicabile chiarimento in sede di conversione), l'esclusione dovrebbe, peraltro, estendersi alla sanzione dell' "esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi" introdotta in via temporanea dalla legge n. 199/2010 e resa permanente, come si avrà modo di segnalare più avanti, dall'art. 5 del decreto-legge n. 146/2013, nonché ai soggetti che siano sottoposti agli arresti domiciliari esecutivi ex art. 656, comma 10, c.p.p., relativamente ai periodi trascorsi in tutto o in parte in tali misure."

Si ricorda che il decreto-legge n. 78 del 2013, convertito dalla legge n. 94 del 2013, ha previsto la possibilità di applicazione anticipata del beneficio di cui all'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario. L'articolo 1, comma 1, lettera b), del decreto n. 78, novellando l'articolo 656 del codice di procedura penale ha previsto che - ai fini della sospensione dell'esecuzione della pena e della concessione delle misure alternative alla detenzione - quando la residua pena da scontare, computando le detrazioni di pena ai sensi dell'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario, permette l'applicazione delle misure alternative alla detenzione, il pubblico ministero sospende l'esecuzione trasmettendo gli atti al magistrato di sorveglianza affinché provveda all'eventuale applicazione della liberazione anticipata.

Potrebbe essere utile esplicitare la riferibilità o meno al nuovo istituto, introdotto dal citato decreto legge n. 78, della liberazione anticipata speciale, ai fini dell'applicazione anticipata di tale beneficio agli effetti della procedura di cui al richiamato articolo 656 del codice di procedura penale.

Articolo 5

(Esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi)

Testo del decreto-legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

1. All'articolo 1 della 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, le parole: «Fino alla completa attuazione del piano straordinario penitenziario nonché in attesa della riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2013,» sono soppresse. *Identico*

L'**articolo 5** novella la legge n. 199 del 2010, sull'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi, stabilizzando la misura che consente di scontare presso il domicilio la pena detentiva non superiore a 18 mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena. Senza l'intervento del decreto-legge tale misura non sarebbe stata più applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2014.

Si ricorda che la legge n. 199 del 2010, nel testo originario, prevedeva la possibilità di scontare presso la propria abitazione, o in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza, la pena detentiva non superiore ad un anno, anche residua di pena maggiore. Tale soglia temporale è stata aumentata a diciotto mesi dal decreto-legge n. 211 del 2011. L'istituto era destinato ad operare fino alla completa attuazione del c.d. Piano carceri, nonché in attesa della riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione, e comunque non oltre il 31 dicembre 2013. Il decreto-legge elimina l'*incipit* dell'articolo 1 della legge n. 199, sul carattere temporaneo del beneficio, attribuendogli così carattere permanente.

Come risulta dalle statistiche fornite dal Ministero della giustizia, al 30 novembre 2013 in applicazione della legge n. 199 del 2010 sono uscite dal carcere 12.741 persone.

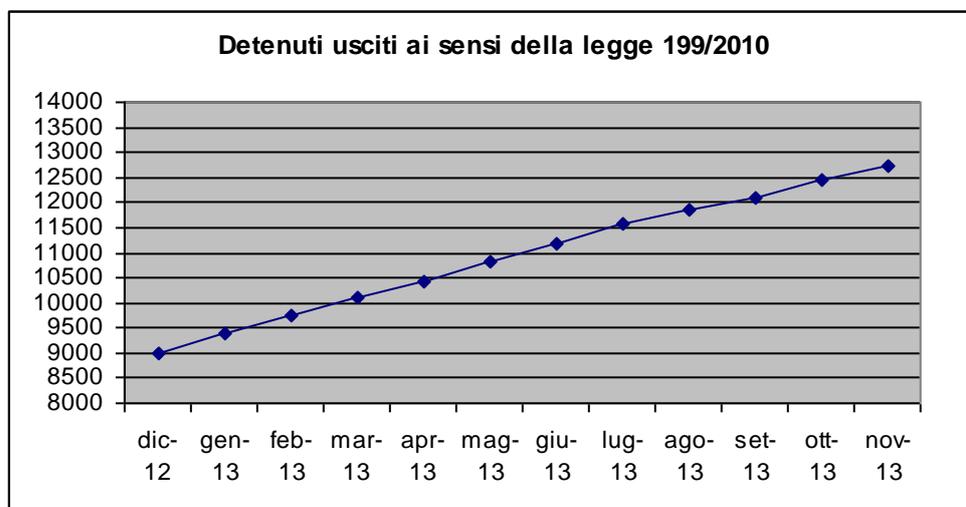
**Detenuti usciti dagli istituti penitenziari per effetto della legge 199/2010
dall'entrata in vigore fino al 30 novembre 2013**

Regione di detenzione	Detenuti usciti	di cui stranieri:
Abruzzo	491	79
Basilicata	71	7
Calabria	354	41
Campania	1.101	76
Emilia Romagna	406	201
Friuli Venezia Giulia	179	51
Lazio	1.218	360
Liguria	382	152
Lombardia	1.890	815
Marche	161	40
Molise	110	6
Piemonte	1.127	479
Puglia	980	78
Sardegna	622	170
Sicilia	1.480	152
Toscana	1.149	556
Trentino Alto Adige	166	60
Umbria	259	73
Valle d'Aosta	53	22
Veneto	845	373
Totale nazionale	13.044	3.791

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica. Il dato comprende il numero complessivo di usciti dagli istituti penitenziari per adulti ai sensi della legge 199/2010 e successive modifiche, dall'entrata in vigore della stessa. Non comprende, invece, i casi in cui il beneficio sia concesso dallo stato di libertà. Nel numero complessivo vengono conteggiati gli usciti per i quali la pena risulta già scontata e i casi di revoca (ad esempio per commissione di reati o irreperibilità).

I dati relativi agli usciti sono soggetti ad assestamento, pertanto eventuali piccoli scostamenti nel tempo dai valori inizialmente forniti non devono essere considerati imprecisioni.

Nell'ultimo anno, per effetto della legge 199 sono usciti dal carcere ogni mese **circa 300 detenuti**.



Elaborazione Servizio studi della Camera dei deputati su dati Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

L'istituto che viene stabilizzato presenta le seguenti caratteristiche, disciplinate dall'articolo 1 della legge del 2010.

Anzitutto, la decisione sull'esecuzione domiciliare della pena detentiva è attribuita alla competenza del magistrato di sorveglianza; il rinvio al procedimento in materia di liberazione anticipata di cui all'articolo 69-bis dell'ordinamento penitenziario (insieme con la riduzione del termine per decidere da 15 a 5 giorni) prefigura un iter dell'istanza particolarmente snello (art. 1, comma 5, della legge n. 199 del 2010).

In base all'articolo 1, comma 2, della citata legge l'istituto non è applicabile:

- in relazione alla commissione dei delitti di particolare allarme sociale previsti dall'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario;
- ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza,
- ai soggetti sottoposti al regime di sorveglianza particolare in carcere, ai sensi dell'art. 14-bis dell'ordinamento penitenziario (salvo che sia stato accolto dal tribunale di sorveglianza il reclamo di cui all'art. 14-ter avverso il provvedimento che lo dispone o lo proroga);
- se vi è la concreta possibilità che il condannato possa darsi alla fuga;
- se sussistano specifiche e motivate ragioni per ritenere che il condannato possa commettere altri delitti;
- se manca un domicilio idoneo ed effettivo, anche in funzione delle esigenze di tutela della persona offesa dal reato.

Per quanto riguarda la procedura per l'applicazione del beneficio (commi 3 e 4 dell'articolo 1):

- se il condannato non è ancora detenuto (si è, quindi, nella fase di esecuzione della pena detentiva ai sensi dell'art. 656, comma 1, del codice di procedura

penale) il pubblico ministero – ricorrendo il presupposto di una pena detentiva da eseguire non superiore a 18 mesi – deve sospendere l'esecuzione dell'ordine di carcerazione e trasmettere senza ritardo gli atti al magistrato di sorveglianza affinché quest'ultimo disponga che la pena sia eseguita presso il domicilio; la disposizione non si applica se ricorrono le condizioni per la sospensione dell'esecuzione della pena ai sensi del comma 5 dell'articolo 656 del codice di procedura penale o le cause ostative alla sospensione previste dal comma 9, lettera a), della medesima disposizione (condanna per i delitti di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario, per i reati di incendio boschivo e furto aggravato, furto in abitazione e furto con strappo e delitti e delitti per i quali sussiste l'aggravante della clandestinità).

- se, invece, il condannato è già detenuto spetta alla direzione dell'istituto penitenziario trasmettere al magistrato di sorveglianza una relazione sulla condotta tenuta dal detenuto; il nuovo istituto non si applica nel caso previsto dall'articolo 656, comma 9, lett. b), del codice di procedura penale (soggetti 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).

Sia la richiesta del P.M., nel primo caso, sia la relazione della direzione dell'istituto penitenziario, nel secondo caso, devono essere corredate di un verbale di accertamento dell'idoneità del domicilio e, nel caso in cui il condannato è sottoposto ad un programma di recupero o intenda sottoporsi ad esso, della documentazione prevista per l'affidamento in prova dall'articolo 94 del T.U. stupefacenti (certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da una struttura privata accreditata attestante lo stato di tossicodipendenza o di alcooldipendenza, la procedura con la quale è stato accertato l'uso abituale di sostanze stupefacenti, psicotrope o alcoliche, l'andamento del programma concordato eventualmente in corso e la sua idoneità, ai fini del recupero del condannato). Copia del provvedimento deve essere trasmessa al P.M. e all'Ufficio locale dell'esecuzione penale esterna; a quest'ultimo spetta anche il compito, oltre che di segnalare eventi rilevanti per l'esecuzione della pena, anche di trasmettere una relazione trimestrale e conclusiva.

In caso di condannato tossicodipendente o alcooldipendente sottoposto o che intenda sottoporsi ad un programma di recupero, la pena può essere eseguita presso una struttura sanitaria pubblica o una struttura privata accreditata ai sensi del T.U. stupefacenti.

L'articolo 2 della legge 199/2010 inasprisce il regime sanzionatorio per la fattispecie semplice e per quelle aggravate di evasione; tale reato, in virtù del rinvio alla disciplina della detenzione domiciliare, è applicabile anche nel caso di allontanamento dall'abitazione o dal luogo presso il quale sia in atto l'esecuzione domiciliare della pena ai sensi del precedente articolo 1.

Articolo 6

(Modifiche al testo unico in materia di immigrazione)

Testo del decreto-legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

1. All'articolo 16 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 sono apportate le seguenti modificazioni:

1. *Identico.*

a) al comma 5, il secondo periodo è sostituito dal seguente periodo:

a) *identico:*

«Essa non può essere disposta nei casi di condanna per i delitti previsti dal presente testo unico, per i quali è stabilita la pena detentiva superiore nel massimo a due anni, ovvero per uno o più delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a) del codice di procedura penale, fatta eccezione per quelli consumati o tentati di cui agli articoli 628, terzo comma e 629, secondo comma, del codice penale.»;

«Essa non può essere disposta nei casi di condanna per i delitti previsti **dall'articolo 12, commi 1, 3, 3-bis e 3-ter, del presente testo unico**, ovvero per uno o più delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a) del codice di procedura penale, fatta eccezione per quelli consumati o tentati di cui agli articoli 628, terzo comma e 629, secondo comma, del codice»;

b) al comma 5, dopo il secondo periodo è aggiunto il seguente:

b) *identica;*

«In caso di concorso di reati o di unificazione di pene concorrenti, l'espulsione è disposta anche quando sia stata espiata la parte di pena relativa alla condanna per reati che non la consentono.»;

c) dopo il comma 5 sono aggiunti i seguenti commi:

c) *identica;*

«5-bis. Nei casi di cui al comma 5, all'atto dell'ingresso in carcere di un cittadino straniero, la direzione dell'istituto penitenziario richiede al questore del luogo le informazioni sulla identità e nazionalità dello stesso. Nei

Testo del decreto-legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

medesimi casi, il questore avvia la procedura di identificazione interessando le competenti autorità diplomatiche e procede all'eventuale espulsione dei cittadini stranieri identificati. A tal fine, il Ministro della giustizia ed il Ministro dell'interno adottano i necessari strumenti di coordinamento.

5-ter. Le informazioni sulla identità e nazionalità del detenuto straniero sono inserite nella cartella personale dello stesso prevista dall'articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230.»;

d) il comma 6 è sostituito dal seguente comma: *d) identica.*

«6. Salvo che il questore comunichi che non è stato possibile procedere all'identificazione dello straniero, la direzione dell'istituto penitenziario trasmette gli atti utili per l'adozione del provvedimento di espulsione al magistrato di sorveglianza competente in relazione al luogo di detenzione del condannato. Il magistrato decide con decreto motivato, senza formalità. Il decreto è comunicato al pubblico ministero, allo straniero e al suo difensore, i quali, entro il termine di dieci giorni, possono proporre opposizione dinanzi al tribunale di sorveglianza. Se lo straniero non è assistito da un difensore di fiducia, il magistrato provvede alla nomina di un difensore d'ufficio. Il tribunale decide nel termine di 20 giorni.».

L'**articolo 6** novella l'articolo 16 del Testo Unico immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998), intervenendo in particolare sull'istituto dell'espulsione dello straniero a titolo di misura alternativa alla detenzione.

L'articolo 16 del TU immigrazione - nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 146 del 2013 – disciplina nei seguenti termini due diverse ipotesi di espulsione dello straniero:

- l'espulsione come sanzione sostitutiva (art. 16, commi 1-4) che può essere ordinata dal giudice, anche in sede di patteggiamento, quando ritiene di sostituire la pena detentiva da infliggere con la misura espulsiva. La pena può essere sostituita quando è contenuta nel limite di due anni e l'espulsione sostitutiva deve avere una durata non inferiore a cinque anni. L'esercizio del potere di sostituzione è facoltativo («il giudice può») e soggetto alle seguenti condizioni stabilite dall'art. 16:
 - che la condanna sia pronunciata per un reato non colposo;
 - che lo straniero si trovi in una delle situazioni indicate nell'art. 13, comma 2 (ingresso clandestino; permanenza nel territorio dello Stato senza avere richiesto il permesso di soggiorno; appartenenza a una delle categorie di persone pericolose);
 - che non ricorrano le condizioni per la sospensione condizionale della pena;
 - che non ricorrano cause ostative previste dall'art. 14, comma 1 (soccorso; accertamenti sull'identità; acquisizione di documenti di viaggio; indisponibilità del vettore)³⁸;
 - che la condanna non riguardi uno o più delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, ovvero i delitti previsti dal testo unico, puniti con pena edittale superiore nel massimo a due anni
- l'espulsione come misura alternativa alla detenzione (art. 16, commi 5 e seguenti). Lo straniero detenuto — già identificato — che si trovi in una delle condizioni indicate nell'art. 13, comma 2 (ingresso clandestino; permanenza nel territorio dello Stato senza avere richiesto il permesso di soggiorno; appartenenza a una delle categorie di persone pericolose), e deve espriare una pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni, è espulso. L'espulsione è obbligatoria («è disposta l'espulsione» - art. 16, comma 5). L'espulsione non può essere disposta se la condanna riguardi uno o più delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale ovvero i delitti previsti dal testo unico.

³⁸ La sentenza di applicazione della sanzione sostitutiva può essere impugnata nelle forme ordinarie (artt. 443, 593 e 606 c.p.p.). L'espulsione sostitutiva è eseguita dal questore anche se la sentenza non è irrevocabile (art. 16, comma 2). Il questore infatti agisce nella sua qualità di organo amministrativo, nell'esercizio di poteri di polizia di sicurezza (e non di polizia giudiziaria o penitenziaria). Rimane all'autorità giudiziaria la valutazione, prevista dal comma 3 dell'art. 13, circa il rilascio del nulla osta all'esecuzione, poiché lo straniero espulso con sentenza non irrevocabile è ancora sottoposto a procedimento penale.

La misura è ordinata dal magistrato di sorveglianza. L'espulso ha facoltà di opposizione avanti al tribunale di sorveglianza entro il termine di dieci giorni. L'esecuzione è sospesa:

a) fino alla decorrenza dei termini per l'impugnazione e alla decisione del tribunale;

b) fino a quando non siano stati acquisiti i documenti di viaggio.

La pena si estingue dopo dieci anni dall'esecuzione dell'espulsione. Se l'espulso rientra illegittimamente nel territorio dello Stato, riprende l'esecuzione.

L'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione non si applica in taluni casi individuati dall'art. 19 del testo unico.

Il decreto-legge modifica la disciplina dell'espulsione come misura alternativa alla detenzione, intervenendo sui commi 5 e 6 dell'articolo 16 e aggiungendovi i commi *5-bis* e *5-ter*.

Rispetto al quadro normativo previgente, l'articolo 6 del decreto-legge conferma l'espulsione quando lo straniero detenuto debba scontare due anni di pena detentiva, anche residua, ma amplia il campo di possibile applicazione della misura. Infatti, in base al nuovo secondo periodo del comma 5 dell'articolo 16 del testo unico immigrazione, come sostituito dal decreto-legge:

- se la condanna è relativa a delitti previsti dal TU immigrazione, è consentita l'espulsione purché per tali delitti sia stabilita la pena detentiva superiore nel massimo a 2 anni (fino all'entrata in vigore del decreto-legge era comunque esclusa l'espulsione nel caso di condanna per i delitti previsti dal testo unico); sul punto la relazione illustrativa afferma che "si estende l'area applicativa della sanzione alternativa ai delitti meno gravi previsti dal TU immigrazione". Tale punto è stato **modificato nel corso dell'esame presso la Camera**: in luogo del riferimento ai delitti previsti dal testo unico per i quali sia stabilita la pena detentiva superiore nel massimo a 2 anni, è stato inserito il puntuale riferimento all'articolo 12, commi 1, 3, *3-bis* e *3-ter*³⁹;

³⁹ Articolo 12, commi 1, 3, *3-bis* e *3-ter*: " 1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona. [...]

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona nel caso in cui:

- a) il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone;
- b) la persona trasportata è stata esposta a pericolo per la sua vita o per la sua incolumità per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;
- c) la persona trasportata è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;

- è consentita l'espulsione anche se la condanna è relativa al delitto, consumato o tentato, di rapina aggravata (art. 628, terzo comma del codice penale) o di estorsione aggravata (art. 629, secondo comma, del codice penale). Sono questi, infatti, gli unici delitti compresi nell'art. 407, comma 2, lett. a) per i quali il decreto-legge consente comunque l'espulsione. La relazione illustrativa afferma che attraverso questo ampliamento alla rapina e all'estorsione il numero dei detenuti stranieri che potrebbero astrattamente essere espulsi aumenta di 1.300 unità.

L'articolo in commento introduce inoltre un nuovo terzo periodo nel comma 5 dell'articolo 16 con il quale si stabilisce che, nelle ipotesi di condanna per concorso di reati o di unificazione di pene concorrenti, se la condanna riguarda anche un delitto per il quale l'espulsione è esclusa, consente comunque questa misura quando la parte di pena relativa a tale delitto sia stata espiata. Sul punto la relazione illustrativa afferma che l'intento del legislatore è stato quello di "risolvere la questione, controversa nella concreta pratica applicativa, della possibilità di disporre l'espulsione, previo scioglimento del cumulo, nel caso in cui il titolo esecutivo ricomprenda uno o più reati ostativi. In tal caso, infatti, la prevalente giurisprudenza di legittimità accede alla soluzione negativa, ponendo una significativa limitazione alla possibilità di ricorrere allo strumento".

Il nuovo comma 5-bis dell'articolo 16 del testo unico specifica quindi la procedura da seguire per operare l'espulsione nei casi previsti dal comma 5, individuando le seguenti fasi:

- all'ingresso in carcere dello straniero la direzione dell'istituto deve richiedere al questore informazioni su identità e nazionalità del recluso;
- il questore avvia la procedura di identificazione attraverso le competenti autorità diplomatiche e «procede all'eventuale espulsione dei cittadini identificati». Per attuare questa disposizione il Ministro della giustizia e il Ministro dell'interno dovranno adottare i necessari strumenti di coordinamento.

Il nuovo comma 5-ter prevede quindi che le informazioni su identità e nazionalità del detenuto straniero siano inserite nel suo fascicolo personale conservato presso il carcere (cfr. art. 26 del regolamento penitenziario).

d) il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti;

e) gli autori del fatto hanno la disponibilità di armi o materie esplodenti.

3-bis. Se i fatti di cui al comma 3 sono commessi ricorrendo due o più delle ipotesi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del medesimo comma, la pena ivi prevista è aumentata.

3-ter. La pena detentiva è aumentata da un terzo alla metà e si applica la multa di 25.000 euro per ogni persona se i fatti di cui ai commi 1 e 3:

a) sono commessi al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione o comunque allo sfruttamento sessuale o lavorativo ovvero riguardano l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento;

b) sono commessi al fine di trarne profitto, anche indiretto. [...]"

Infine, il decreto-legge sostituisce anche il comma 6 dell'articolo 16 del TU immigrazione, che disciplina la competenza a disporre l'espulsione. Rispetto alla formulazione previgente (misura ordinata dal magistrato di sorveglianza, possibile opposizione, con sospensione dell'esecuzione, presentata entro 10 giorni dallo straniero al tribunale di sorveglianza, che decide in 20 giorni), il decreto-legge:

- specifica che non si può procedere ad espulsione se non è stato possibile identificare lo straniero;
- sottolinea che spetta alla direzione dell'istituto penitenziario trasmettere gli atti necessari all'adozione del provvedimento di espulsione al magistrato di sorveglianza;
- conferma che il magistrato decide con decreto motivato, senza formalità;
- stabilisce che il decreto debba essere comunicato non solo allo straniero ma anche al suo difensore e al PM;
- prescrive al magistrato di nominare un difensore d'ufficio se lo straniero risulta sprovvisto di un difensore di fiducia;
- conferma il termine di 10 giorni per l'opposizione al tribunale di sorveglianza e i 20 giorni a disposizione del collegio per pronunciarsi.

Le modifiche apportate dall'articolo in commento al comma 5 dell'articolo 16 del testo unico dell'immigrazione accentuano le differenze tra la formulazione di tale previsione e quella del precedente comma 3 del medesimo articolo. Infatti l'espulsione come sanzione sostitutiva non può essere disposta nei casi in cui la condanna riguardi uno o più delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, ovvero i delitti previsti dal testo unico, puniti con pena edittale superiore nel massimo a due anni. Invece l'espulsione come misura alternativa alla detenzione non può essere disposta nei casi di condanna per i delitti previsti dall'articolo 12, commi 1, 3, 3-bis e 3-ter, del testo unico, ovvero per uno o più delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a) del codice di procedura penale, fatta eccezione per quelli consumati o tentati di cui agli articoli 628, terzo comma, e 629, secondo comma, del codice. Tali differenze, ad una prima lettura, potrebbero ritenersi meritevoli di approfondimento sotto il profilo della ragionevolezza della diversità di trattamento, in particolare in riferimento ai delitti, consumati o tentati, di rapina aggravata o di estorsione aggravata, per i quali è possibile disporre l'espulsione come misura alternativa ma non - ricorrendo i previsti limiti di pena - l'espulsione come sanzione sostitutiva. Analogamente potrebbe ritenersi con riferimento alla preclusione dell'espulsione come sanzione sostitutiva per i tutti i delitti del testo unico previsti con la pena della reclusione superiore nel massimo a due anni, a fronte di una preclusione dell'espulsione come misura alternativa solo per i delitti di cui all'articolo 12, commi 1, 3, 3-bis e 3-ter del testo unico. In ordine ad un profilo più specifico il testo in esame, rendendo ostativi dell'espulsione come misura alternativa alla detenzione solo i delitti di cui all'articolo 12, commi 1, 3, 3-bis e 3-ter del testo unico (oltre quelli previsti

dall'articolo 407, comma 2, lettera a) del codice di procedura penale, fatta eccezione per quelli consumati o tentati di cui agli articoli 628, terzo comma e 629, secondo comma, del codice), sembra implicare che tale forma di espulsione potrà essere applicata anche in relazione ai delitti di cui ai commi 13 e 13-bis dell'articolo 13 del testo unico⁴⁰ medesimo, cioè i delitti di reingresso nel territorio dello Stato dello straniero destinatario di precedente provvedimento di espulsione. Ciò, sotto il profilo della efficacia deterrente dell'apparato sanzionatorio qui in rilievo, potrebbe essere ritenuto meritevole di attenzione.

Di seguito si riportano le statistiche sui detenuti stranieri presenti negli istituti al 30 giugno 2013, distinti per pena inflitta e per pena residua da scontare.

**Detenuti stranieri presenti condannati (con almeno una condanna definitiva)
per pena inflitta
Situazione al 31 Dicembre 2013**

Regione di detenzione	da 0 a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 5 anni	da 5 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo	Totale
Abruzzo	8	13	9	36	43	24	3	0	136
Basilicata	0	3	2	13	16	5	0	0	39
Calabria	5	9	20	39	60	29	2	1	165
Campania	22	28	61	102	121	30	6	1	371
Emilia Romagna	139	176	193	233	185	78	5	4	1.013
Friuli Venezia Giulia	18	48	51	97	43	14	2	0	273
Lazio	165	205	273	329	280	138	22	5	1.417
Liguria	46	57	87	142	122	29	6	2	491
Lombardia	284	330	287	462	503	217	36	8	2.127
Marche	21	24	34	84	60	21	4	2	250
Molise	0	2	1	11	13	11	4	0	42
Piemonte	102	264	245	373	369	136	25	7	1.521
Puglia	19	26	45	96	98	34	5	1	324
Sardegna	23	35	77	191	166	43	18	2	555
Sicilia	13	36	70	162	237	93	12	10	633
Toscana	87	155	157	303	287	184	54	18	1.245
Trentino Alto Adige	23	33	41	68	27	2	0	0	194
Umbria	12	25	44	104	130	69	18	4	406

⁴⁰ Si riporta qui di seguito il testo dei commi citati: "13. Lo straniero destinatario di un provvedimento di espulsione non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno. In caso di trasgressione lo straniero è punito con la reclusione da uno a quattro anni ed è nuovamente espulso con accompagnamento immediato alla frontiera. La disposizione di cui al primo periodo del presente comma non si applica nei confronti dello straniero già espulso ai sensi dell'[articolo 13, comma 2, lettere a\) e b\)](#), per il quale è stato autorizzato il ricongiungimento, ai sensi dell'[articolo 29, 13-bis](#). Nel caso di espulsione disposta dal giudice, il trasgressore del divieto di reingresso è punito con la reclusione da uno a quattro anni. Allo straniero che, già denunciato per il reato di cui al comma 13 ed espulso, abbia fatto reingresso sul territorio nazionale si applica la pena della reclusione da uno a cinque anni."

Valle d'Aosta	12	25	26	32	20	1	0	2	118
Veneto	89	126	167	291	276	116	25	12	1.102
Totale	1.088	1.620	1.890	3.168	3.056	1.274	247	79	12.422

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica

**Detenuti stranieri presenti condannati (con almeno una condanna definitiva)
per pena residua
Situazione al 31 Dicembre 2013**

Regione di detenzione	da 0 a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 5 anni	da 5 a 10 anni	da 10 a 20 anni	oltre 20 anni	ergastolo	Totale
Abruzzo	42	31	14	29	13	6	1	0	136
Basilicata	11	10	7	7	4	0	0	0	39
Calabria	52	40	24	26	12	9	1	1	165
Campania	120	76	58	69	35	12	0	1	371
Emilia Romagna	456	230	147	91	58	26	1	4	1.013
Friuli Venezia Giulia	115	78	39	22	17	2	0	0	273
Lazio	535	352	176	169	132	41	7	5	1.417
Liguria	169	123	86	57	39	13	2	2	491
Lombardia	754	486	314	280	196	76	13	8	2.127
Marche	90	58	41	29	21	8	1	2	250
Molise	9	7	5	5	12	3	1	0	42
Piemonte	601	342	236	164	125	35	11	7	1.521
Puglia	97	80	46	55	32	12	1	1	324
Sardegna	186	155	91	63	32	12	1	1	324
Sicilia	175	153	103	99	68	22	3	10	633
Toscana	380	283	203	147	137	65	12	18	1.245
Trentino Alto Adige	82	52	35	21	4	0	0	0	194
Umbria	100	94	64	59	54	25	6	4	406
Valle d'Aosta	58	32	16	8	2	0	0	2	118
Veneto	366	247	176	137	124	32	8	12	1.102
Totale	4.398	2.929	1.881	1.537	1.117	410	71	79	12.422

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione statistica

**Detenuti stranieri presenti negli istituti penitenziari, per area di provenienza
31 dicembre 2013**

Continente	Aree	Detenuti
<i>Europa</i>	UE	4.706
	Ex Jugoslavia	934
	Albania	2.845
	Altri Paesi Europa	601
	Totale Europa	9.086
<i>Africa</i>	Tunisia	2.627
	Marocco	4.060
	Algeria	541
	Nigeria	865
	Altri Paesi Africa	2.036
	Totale Africa	10.129
<i>Asia</i>	Medio oriente	251
	Altri paesi Asia	992
	Totale Asia	1.243
<i>America</i>	Nord	25
	Centro	363
	Sud	989
	Totale America	1.377
altro		19
Totale detenuti stranieri		21.854

Articolo 7
(Garante nazionale dei detenuti)

Testo del decreto-legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

1. È istituito, presso il Ministero della giustizia, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di seguito denominato «Garante nazionale».

1. *Identico.*

2. Il Garante nazionale è costituito in collegio, composto dal presidente e da due membri, i quali restano in carica per cinque anni non prorogabili. Essi sono scelti tra persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani, e sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, sentite le competenti commissioni parlamentari.

2. Il Garante nazionale è costituito in collegio, composto dal presidente e da due membri, i quali restano in carica per cinque anni non prorogabili. Essi sono scelti tra persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani, e sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con **decreto del Presidente della Repubblica**, sentite le competenti commissioni parlamentari.

3. I componenti del Garante nazionale non possono assumere cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi **di responsabilità** in partiti politici. Sono immediatamente sostituiti in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, grave violazione dei doveri inerenti all'ufficio, ovvero nel caso in cui riportino condanna penale definitiva per delitto non colposo. Essi non hanno diritto ad indennità od emolumenti per l'attività prestata, fermo restando il diritto al rimborso delle spese.

3. I componenti del Garante nazionale non possono **ricoprire** cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi in partiti politici. Sono immediatamente sostituiti in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, grave violazione dei doveri inerenti all'ufficio, ovvero nel caso in cui riportino condanna penale definitiva per delitto non colposo. Essi non hanno diritto ad indennità od emolumenti per l'attività prestata, fermo restando il diritto al rimborso delle spese.

4. Alle dipendenze del Garante nazionale, che si avvale delle strutture e

4. *Identico.*

Testo del decreto-legge
_____Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

delle risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia, è istituito un ufficio composto da personale dello stesso Ministero, scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante. La struttura e la composizione dell'ufficio sono determinate con successivo regolamento del Ministro della giustizia, da adottarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

5. Il Garante nazionale, oltre a promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie:

5. *Identico.*

a) vigila, affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;

b) visita, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nonché, previo

Testo del decreto-legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive;

c) prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà;

d) richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lettera *b)* le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione;

e) verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20, 21, 22, e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale;

f) formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta violazioni alle norme dell'ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti ai sensi dell'articolo 35 della

Testo del decreto-legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

legge 26 luglio 1975, n. 354.
L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni;

g) trasmette annualmente una relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia.

L'**articolo 7** prevede l'istituzione, presso il Ministero della giustizia, del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Il Garante è costituito da un collegio di tre membri, di cui un Presidente, che restano in carica per cinque anni, non prorogabili. Per quanto riguarda i requisiti soggettivi, il **comma 2** stabilisce che i componenti sono scelti tra persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani. La loro nomina ha luogo, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, sentite le competenti commissioni parlamentari. **Con modifica approvata dalla Camera** si propone che la nomina abbia luogo con decreto del Presidente della Repubblica. A garanzia della loro indipendenza, il **comma 3** prevede che i componenti del Garante nazionale non possano assumere ("ricoprire" **secondo una modifica approvata dalla Camera**) cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi di responsabilità in partiti politici. **Con modifica della Camera** si propone la soppressione delle parole "di responsabilità", mantenendo il riferimento ad incarichi politici in generale. Sono previsti inoltre i casi di immediata sostituzione: dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, grave violazione dei doveri inerenti all'ufficio, ovvero nel caso in cui riportino condanna penale definitiva per delitto non colposo. Essi non hanno diritto ad indennità od emolumenti per l'attività prestata, fermo restando il diritto al rimborso delle spese.

Si osserva che non è individuato uno specifico procedimento per la sostituzione, in particolare con riguardo alla sostituzione legata alla violazione dei doveri d'ufficio.

Il **comma 4** riguarda l'organizzazione del Garante. Esso si avvale delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia e alle sua

dipendenze è istituito un ufficio composto da personale dello stesso Ministero, scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante. Sono poi rimesse a un successivo regolamento del Ministro della giustizia, da adottarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge, la struttura e la composizione dell'ufficio.

Il **comma 5** disciplina le funzioni del Garante nazionale, che si aggiungono a quella di promozione e collaborazione con i garanti territoriali o con altre figure istituzionali comunque denominate competenti nelle stesse materie.

Le funzioni del Garante nazionale – analiticamente individuate dall'articolo 7 - possono essere così sintetizzate:

- a) vigilanza sulla conformità di ogni forma di limitazione della libertà personale a norme e principi costituzionali, convenzioni internazionali ratificate dall'Italia, disposizioni legislative e regolamentari;
- b) visita, senza necessità di autorizzazione, agli istituti penitenziari e a ogni altra struttura restrittiva o limitativa della libertà personale, anche minorile, oltre che, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, alle camere di sicurezza delle Forze di polizia, con accesso, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive;
- c) presa visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà;
- d) richiesta alle amministrazioni responsabili delle strutture delle informazioni e dei documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, il Garante informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione;
- e) verifica del rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti agli articoli 20 (trattenimento nei centri di identificazione ed espulsione), 21 (modalità del trattamento), 22 (funzionamento dei centri) e 23 (attività di prima assistenza e soccorso) del regolamento di attuazione del testo unico sull'immigrazione, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico, con accesso senza restrizione alcuna in qualunque locale;
- f) formulazione di specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, in caso di accertamento di violazioni alle norme dell'ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami proposti ai sensi dell'articolo 35 dell'ordinamento penitenziario. L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni;
- g) trasmissione annuale di una relazione sull'attività svolta, ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia.

I precedenti parlamentari

Si ricorda che il tema dell'istituzione di un garante nazionale dei detenuti è già stato affrontato dal Parlamento nell'attuale e nelle più recenti legislature.

In particolare, nell'attuale legislatura sono in corso di esame presso la Commissione giustizia del Senato tre disegni di legge d'iniziativa parlamentare - [AS 210](#) (Torrìsi), [AS 383](#) (Barani) e [AS 668](#) (Manconi) - volti, con diverse modalità, all'istituzione di una Autorità garante dei diritti delle persone detenute.

Il disegno di legge n. 210 si compone di un unico articolo che dispone che Regioni, Province e Comuni nei quali ricadono strutture carcerarie sono autorizzati ad istituire con provvedimento di propria competenza, la figura del Garante dei diritti dei detenuti al quale è previsto si applichino le disposizioni di cui all'[articolo 67](#) dell'ordinamento penitenziario che disciplina l'accesso negli istituti penitenziari. I più organici disegni di legge n. 383 e n. 668 si propongono di istituire una figura di livello nazionale, indipendente, terza, dotata di professionalità e competenza e di forti poteri ispettivi e propositivi, che svolga una funzione di mediazione nella risoluzione di eventuali conflitti tra detenuto e amministrazione penitenziaria a tutela della dignità e dei diritti delle persone in stato limitativo o privativo della libertà personale.

Nel corso della XVI legislatura sono stati presentati numerosi disegni di legge in entrambi i rami del Parlamento il cui esame non è stato avviato.

Nella XV legislatura l'istituzione di un organo di garanzia dei diritti dei detenuti era prevista da un testo unificato approvato il 4 aprile 2007 dalla Camera dei deputati.

Il provvedimento ([AS 1463](#)) – il cui iter non ha mai preso avvio al Senato - prevedeva in realtà che tale funzioni fossero svolte non da un vero e proprio autonomo Garante bensì da una istituenda *Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani*. Le funzioni della Commissione prevedevano: la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia dei detenuti, fosse attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti; l'adozione di proprie determinazioni in ordine alle istanze e ai reclami che sono ad essa rivolti dai detenuti; la verifica che le strutture edilizie pubbliche adibite alla restrizione della libertà delle persone siano idonee a salvaguardarne la dignità con riguardo al rispetto dei diritti fondamentali; la verifica della correttezza delle procedure seguite nei confronti dei trattenuti e le condizioni di trattenimento dei medesimi presso le camere di sicurezza eventualmente esistenti presso le caserme dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza e presso i commissariati di pubblica sicurezza; la verifica il rispetto degli adempimenti e delle procedure presso i centri di permanenza temporanea e assistenza previsti dal TU immigrazione.

Nell'esercizio delle sue funzioni, la Commissione: poteva visitare, senza preavviso, gli istituti penitenziari, gli OPG, e le altre strutture detentive, anche minorili, accedendo, senza restrizione alcuna, a qualunque locale e incontrando liberamente chiunque vi sia privato della libertà,; prendere visione degli atti e dei documenti contenuti nel fascicolo della persona privata della libertà, fatta eccezione per quelli coperti da segreto relativi alle indagini e al procedimento penale; richiedere alle amministrazioni responsabili delle strutture le informazioni e i documenti che ritenga necessari; in caso di mancata risposta, informare il magistrato di sorveglianza territorialmente competente chiedendogli di emettere ordine di esibizione dei documenti richiesti; nel caso in cui venga opposto il segreto di Stato, poteva informare il magistrato di sorveglianza territorialmente competente, che valutava se richiedere l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri per la conferma, entro sessanta giorni, dell'esistenza del segreto.

La Commissione era configurata come organo collegiale costituito dal presidente, nominato con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, e da altri quattro componenti eletti, con voto limitato a uno, in numero di due dal Senato della Repubblica e in numero di due dalla Camera dei deputati.

I Garanti dei detenuti istituiti a livello regionale e locale (dal sito internet del Ministero della giustizia)

A livello regionale sono 12 i garanti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale già istituiti.

Campania, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (Legge regionale 24 luglio 2006)

Emilia Romagna, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale (Legge regionale n. 3 del 2008)

Lazio, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (Legge regionale 6 ottobre 2003, n. 31)

Lombardia, Difensore regionale con funzioni di garante dei detenuti (Legge regionale 6 dicembre 2010 n. 18)

Marche, Ombudsman regionale con funzioni di garante dei diritti dei detenuti (Decreto del Presidente del consiglio regionale del 30/7/2010)

Piemonte, Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (Legge regionale n. 28 del 2009)

Puglia, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale (Legge regionale 10 luglio 2006 n. 19 - Delibera del Consiglio regionale del 12/7/2011)

Sardegna, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (Legge regionale 7 febbraio 2011, n. 7)

Sicilia, Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale (Legge regionale 19 maggio 2005. n. 5)

Toscana, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale (Legge Regionale Toscana 2/12/2005 n. 64)

Umbria, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale (Legge regionale 18 ottobre 2006, n. 13)

Valle d'Aosta, Difensore civico in qualità di Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale (Legge regionale Valle d'Aosta 28/08/2001 n. 17, modificata e integrata dalla legge regionale 1° agosto 2011, n. 19)

A livello provinciale risultano istituiti **7** Garanti mentre sono **25** i **comuni** che si sono dotati di un'analogia figura.

Altre figure di Garante previste dall'ordinamento a livello nazionale

Si ricorda che il legislatore nazionale ha altresì previsto:

- l'*Autorità Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza* istituita con la legge n. 112 del 12 luglio 2011 per assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali. La legge istitutiva prevede che l'Autorità garante, organo monocratico che dura in carica 4 anni (mandato rinnovabile una sola volta), è scelto tra persone di notoria indipendenza, di indiscussa moralità e di specifiche e comprovate professionalità, competenza ed esperienza nel campo dei diritti delle persone di minore età nonché delle problematiche familiari ed educative di promozione e tutela delle persone di minore età, ed è nominato con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;
- il *Garante per la protezione dei dati personali*, autorità amministrativa indipendente istituita dalla cosiddetta legge sulla privacy (legge n. 675 del 1996) - che ha attuato nell'ordinamento giuridico italiano la direttiva comunitaria 95/46/CE - oggi disciplinata dal Codice in materia di protezione dei dati personali (Decreto legislativo n. 196 del 2003). Il Garante è organo collegiale costituito da quattro componenti, eletti due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica con voto limitato. I componenti sono scelti tra persone che assicurano indipendenza e che sono esperti di riconosciuta competenza delle materie del diritto o dell'informatica, garantendo la presenza di entrambe le qualificazioni. I componenti eleggono nel loro ambito un presidente, il cui voto prevale in caso di parità. Il presidente e i componenti durano in carica quattro anni e non possono essere confermati per più di una volta.

Articolo 8

(Sgravi fiscali per datori di lavoro che assumono detenuti: differimento termini)

Testo del decreto-legge _____	Testo comprendente le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati _____
<p>. È prorogato per un periodo massimo di sei mesi, a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il termine per l'adozione, per l'anno 2013, dei decreti del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previsti dall'articolo 4 della legge 22 giugno 2000, n. 193, come successivamente modificata, e dall'articolo 4, comma 3-<i>bis</i>, della legge 8 novembre 1991, n. 381, come successivamente modificata, ai fini rispettivamente della determinazione delle modalità e dell'entità delle agevolazioni e degli sgravi fiscali, concessi per l'anno 2013 sulla base delle risorse destinate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in attuazione dell'articolo 1, comma 270, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in favore delle imprese che assumono lavoratori detenuti o internati, anche ammessi al lavoro all'esterno, e per l'individuazione della misura percentuale della riduzione delle aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale dovute alle cooperative sociali per la retribuzione corrisposta ai lavoratori detenuti o internati, anche ammessi al lavoro all'esterno, o ai lavoratori ex degenti degli ospedali psichiatrici giudiziari.</p>	<p><i>Identico</i></p>

Testo del decreto-legge _____	Testo comprendente le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati _____
2. L'ammontare massimo dei crediti di imposta mensili concessi a norma dell'articolo 3 della legge 22 giugno 2000, n. 193, e successive modificazioni, deve intendersi esteso all'intero anno 2013.	

L'**articolo 8** del decreto intende rimediare al ritardo nell'adozione dei regolamenti attuativi previsti dalle leggi n. [381 del 1991](#) e [n. 193 del 2000](#) che, recentemente novellate dal decreto-legge n. 78 del 2013 (*Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena*), prevedono specifici benefici fiscali e contributivi per le imprese che assumono detenuti.

Si ricorda, infatti, che, con la finalità di sostenere il reinserimento lavorativo dei detenuti, il decreto-legge n. 78 del 2013 (art. 3-bis) è intervenuto sulla legge n. 193 del 2000 (cd. legge Smuraglia) e sulla legge n. 381 del 1991 sulle cooperative sociali.

Il decreto legge n. 78 del 2013 ha, anzitutto, riformulato l'art. 3 della legge n. 193 del 2000, recante *Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti*, che concede un credito d'imposta⁴¹ alle imprese che assumono detenuti.

In particolare, il nuovo art. 3 ha concesso alle imprese:

- un credito d'imposta mensile nella misura massima di 700 euro a lavoratore, se assumono – per almeno 30 giorni - detenuti ammessi al lavoro esterno ovvero svolgono nei loro confronti «effettivamente attività formative» (comma 1);
- un credito d'imposta mensile nella misura massima di 350 euro a lavoratore, se assumono – per almeno 30 giorni – detenuti semiliberi ovvero svolgono nei loro confronti «effettivamente attività formative» (comma 2).

I crediti d'imposta sono utilizzabili esclusivamente in compensazione e sono riconosciuti (in coordinamento con la previsione della legge n. 381 del 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.

⁴¹Si ricorda che il credito di imposta è uno strumento agevolativo di carattere fiscale, nella forma di un contributo, che permette di ridurre un debito che il contribuente ha nei confronti dello Stato. L'articolo 17 del D.Lgs. n. 241 del 1997 dispone che i contribuenti, nell'effettuare i versamenti unitari delle imposte, dei contributi dovuti all'INPS e delle altre somme a favore dello Stato, delle regioni e degli enti previdenziali, possono eventualmente portare in compensazione i crediti, relativi allo stesso periodo, vantati nei confronti dei medesimi soggetti. Tale compensazione deve essere effettuata entro la data di presentazione della successiva dichiarazione.

L'articolo 4 della legge n. 193 ha previsto che le modalità ed entità delle agevolazioni e degli sgravi di cui all'articolo 3 fossero determinate da un decreto del Ministro della giustizia - da emanare entro il 31 maggio di ogni anno - di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze. L'entità dei benefici è comunque determinata nei limiti delle risorse finanziarie di cui all'articolo 6 (dal 2014, 14,5 mln di euro all'anno)⁴².

L'ulteriore intervento del decreto-legge n. 78 ha riguardato l'art. 4, comma 3-bis, della legge n. 381 del 1991 relativo a sgravi contributivi per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (tra cui i detenuti) impiegate in cooperative sociali. Il decreto-legge n. 78 del 2013 ha ampliato la durata del periodo successivo allo stato di detenzione nel quale sono concessi gli sgravi contributivi. In particolare, si è stabilito che gli sgravi (previsti inizialmente per 6 mesi) permangono:

- per 18 mesi dalla scarcerazione, per coloro che hanno beneficiato di misure alternative o del lavoro esterno;
- per 24 mesi dalla scarcerazione per tutti coloro che non hanno beneficiato di tali istituti.

Il citato art. 4 definisce le categorie di persone svantaggiate, includendovi le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno (comma 1), per poi prescrivere alla cooperativa che tali persone debbano rappresentare almeno il 30% dei suoi lavoratori (comma 2). Per tali cooperative, ed in relazione a tali lavoratori svantaggiati, sono azzerate le aliquote della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale (comma 3) con alcune eccezioni. Il comma 3-bis, infatti, stabilisce che tali aliquote, se dovute relativamente alle retribuzioni corrisposte alle persone detenute o internate negli istituti penitenziari, agli ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari e alle persone condannate e internate ammesse al lavoro esterno, sono ridotte nella misura percentuale individuata ogni due anni con decreto del Ministro della giustizia.

L'articolo 8 del decreto-legge in esame, in riferimento all'anno 2013, differisce per un periodo massimo di sei mesi (decorrenti dal 24 dicembre 2013, data di entrata in vigore del decreto-legge) il termine per l'adozione dei regolamenti interministeriali di attuazione relativi alle misure di favore per imprese e cooperative sociali che assumono detenuti e internati. La proroga, come recita la relazione di accompagnamento al decreto, mira a "scongiurare il rischio che costoro, in ragione del ritardo nell'adozione del regolamento, si vedano privati della possibilità di usufruire di detti benefici".

⁴² L'autorizzazione di spesa di 9 mln annui è stata incrementata di 5,5 mln annui a decorrere dal 2014 ai sensi del comma 7-bis dell'art. 10, D.L. 76/2013, nel testo integrato dalla legge di conversione n. 99/2013.

Si tratta, quindi, dei regolamenti previsti:

- dall'articolo 4 della legge n. 193 del 2000, per la determinazione delle modalità ed entità dei crediti d'imposta concessi alle imprese che assumono detenuti (nei limiti stabiliti dal DPCM di ripartizione delle risorse previste dalla legge di stabilità 2013)⁴³;
- dall'art. 4, comma 3-bis, della legge n. 381 del 1991, per la determinazione della riduzione delle aliquote contributive e assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori corrisposte alle persone detenute o internate negli istituti penitenziari, agli ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari e alle persone condannate e internate ammesse al lavoro esterno.

L'articolo 8 reca, poi, una norma di interpretazione autentica dell'art. 3 della legge n. 193 del 2000 che chiarisce che l'ammontare massimo dei crediti d'imposta concessi alle imprese che assumono detenuti ha riguardo a tutti i mesi dell'anno solare 2013 e non solo a quelli successivi al 20 agosto 2013, data di entrata in vigore della legge di conversione (L. 94/2013) che ha introdotto la novella all'art. 3 della stessa legge n. 193.

⁴³ L'art. 1, comma 270, della legge n. 228 del 2012 (Legge di stabilità 2013) ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia un fondo per il finanziamento di esigenze indifferibili, con una dotazione di 16 milioni di euro per l'anno 2013. Tali risorse vanno ripartite, con unico DPCM, tra le finalità di cui all'elenco n. 3 allegato alla legge (tra di esse, vi è l'onere finanziario per i benefici di cui alla legge 193/2000)

Articolo 9
(Copertura finanziaria)

Testo del decreto-legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

1. All'attuazione delle disposizioni del presente decreto 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. *Identico*

L'**articolo 9** prevede che l'attuazione del decreto-legge in commento deve avvenire con l'utilizzo delle risorse disponibili a legislazione vigente, ovvero senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Articolo 10
(Entrata in vigore)

Testo del decreto-legge

Testo comprendente le modificazioni
apportate dalla Camera dei deputati

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.

L'**articolo 10** dispone in ordine all'entrata in vigore del decreto-legge, che viene collegata alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale del testo del provvedimento d'urgenza.

Si ricorda peraltro che tanto l'articolo 1, quanto l'articolo 3, del decreto-legge posticipano all'entrata in vigore della legge di conversione l'efficacia delle novelle sul procedimento di controllo a distanza (c.d. braccialetto elettronico) negli arresti domiciliari e nella detenzione domiciliare. Sul punto si rinvia alle considerazioni svolte in proposito in sede di esame del citato articolo 1.

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

<u>95</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1232 "Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali"
<u>96</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1248 "Conversione in legge del decreto-legge 16 gennaio 2014, n. 2, recante proroga delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione"
<u>97</u>	Dossier	Misure sull'imprenditoria giovanile in agricoltura (AA.SS. nn. 287 e 751)
<u>98</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1254 "Conversione in legge del decreto-legge 23 gennaio 2014, n. 3, recante disposizioni temporanee e urgenti in materia di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola"
<u>99</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1214 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative" - Sintesi degli emendamenti approvati dalla Commissione - Ed. provvisoria
<u>100</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1061 "Istituzione del marchio «Italian Quality» per il rilancio del commercio estero e la tutela dei prodotti italiani"
<u>101</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1275 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate"
<u>102</u>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1167 "Delega al Governo per la riforma del codice della nautica da diporto"
103	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1249 "Modifica al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di professionisti dei beni culturali, e istituzione di elenchi nazionali dei suddetti professionisti"
104	Dossier	FINANZIAMENTO DEI PARTITI: note sul decreto- legge n. 149 del 2013 con gli emendamenti proposti dalla Commissione Affari costituzionali del Senato in sede referente

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".