

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2520

## PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato **MAGI**

Disposizioni in materia di misure alternative alla detenzione in caso di mancanza di posti letto disponibili negli istituti di pena

*Presentata il 17 luglio 2025*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge nasce dall’esigenza urgente e non più eludibile di ricondurre la sanzione della pena detentiva all’interno del quadro costituzionale e internazionale, nel rispetto dei diritti fondamentali protetti dall’ordinamento: in primo luogo della dignità della persona detenuta, del diritto alla salute, del principio di non disumanità della pena e della sua finalità rieducativa nonché in osservanza del divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti, a cui l’articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo accorda una protezione assoluta e non derogabile.

Occorre premettere che il sovraffollamento carcerario in Italia costituisce un fenomeno strutturale e non episodico di violazione dei diritti fondamentali delle persone: si tratta, infatti, di un dato incontestabile, più volte confermato da fonti indipendenti, nazionali e internazionali, oltre che dai dati forniti dal Ministero della

giustizia. Secondo i dati diffusi dal dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, aggiornati al 30 giugno 2025, le persone detenute in Italia sono 62.728, a fronte di una capienza regolamentare di 51.300 posti. Sulla carta il tasso di sovraffollamento medio è quindi superiore al 120 per cento; nei fatti, tuttavia, tenendo conto dell’attuale situazione di non agibilità effettiva di diverse zone degli istituti penitenziari, tra cui numerose camere di pernottamento o, in taluni casi, intere sezioni detentive, il dato stimato ammonta addirittura al 134 per cento. Nel dettaglio, il Garante nazionale delle persone private della libertà personale ha evidenziato, sulla base di dati aggiornati al 30 maggio 2025, che in ben 63 istituti penitenziari l’affollamento è superiore al 150 per cento, con picchi che vanno oltre il 200 per cento. Sono numerosi i casi di celle da 12 metri quadrati condivise da tre o più persone, in palese violazione dei livelli europei minimi di spazio vitale, sta-

biliti dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), e utilizzati come parametro da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo e dalla Corte di cassazione.

Secondo i livelli europei, infatti, nessun detenuto può essere recluso in una cella singola in cui non gli sia assicurato uno spazio vitale minimo pari 6 metri quadrati, che diventano 4 metri quadrati nel caso di celle multiple, al netto dei servizi igienici. Lo stesso CPT, tuttavia, ha auspicato – al fine di evitare situazioni di angustia inaccettabili – che lo spazio minimo per ogni detenuto sia pari ad almeno 10 metri quadrati nel caso di celle multiple per due detenuti, che diventano 14 metri quadrati per tre detenuti e 18 metri quadrati per quattro detenuti. Calcolo che dev'essere eseguito, sulla base della sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 6551 del 24 settembre 2020, prendendo in considerazione la superficie che assicura il normale movimento all'interno della cella, sottraendo dalla misurazione, quindi, tutti gli spazi occupati dagli arredi fissi al suolo.

La drammaticità della situazione in cui versano le carceri italiane è stata confermata anche di recente dall'associazione Antigone, che – presentando il XXI rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia, intitolato « Senza respiro » – nel maggio del 2025, ha dichiarato: « Negli ultimi due anni la popolazione detenuta è cresciuta di oltre 5.000 unità, mentre la capienza effettiva è diminuita di 900 posti. Negli ultimi mesi ogni sessanta giorni sono entrate in carcere 300 persone in più. Dinanzi a quanto sta accadendo l'unica risposta dell'Esecutivo passa da un piano per l'edilizia penitenziaria che, proprio per i numeri e per la loro crescita, non può essere in alcun modo la soluzione. Considerando che mediamente un istituto in Italia ospita 300 persone, ogni due mesi dovremmo aggiungere un nuovo carcere al piano di edilizia ».

Risulta opportuno tenere conto, peraltro, che – come emerge dai dati contenuti nel XVI libro bianco sulle droghe, intitolato: « Non mollare », elaborato da società della ragione, *forum* droghe, la associa-

zione Antigone ed altri – ben 13.354 detenuti, ovvero oltre il 21 per cento del totale, sono in carcere per la violazione di un'unica norma, contenuta nell'articolo 73 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, che punisce le condotte di coltivazione, produzione, vendita, cessione, e altro di sostanze stupefacenti in forma non associativa. In riferimento alla violazione dell'articolo 74 del citato testo unico, invece, che punisce l'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze, sono detenute altre 6.732 persone, ovvero quasi l'11 per cento del totale. Numeri che rappresentano quasi il doppio della media europea, a dimostrazione del clamoroso fallimento delle politiche proibizioniste e repressive – ulteriormente irrigidite, anche di recente, dal Governo Meloni – che da un lato si rivelano del tutto inefficaci e dall'altro continuano a rappresentare la principale causa del sovraffollamento carcerario. Il suddetto libro bianco conferma, inoltre, che sono catastrofici anche i dati sugli ingressi e le presenze di detenuti definiti « tossicodipendenti »: vengono dichiarati tali il 38,8 per cento di coloro che entrano in carcere, mentre, al 31 dicembre 2024, erano presenti nelle carceri italiane 19.755 detenuti la cui condizione risultava « certificata », oltre il 31 per cento del totale. Non erano mai stati così tanti dal 2006 ad oggi.

In questo quadro non risulta sorprendente né impreveduto che i casi di rivolte, proteste e gesti estremi messi in atto dai detenuti siano notevolmente aumentati nel corso degli ultimi anni, nonostante il recente inasprimento delle pene e l'introduzione del nuovo reato di rivolta all'interno degli istituti penitenziari (articolo 415-*bis* del codice penale) introdotto dall'articolo 26 del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80. Si pensi che soltanto nel corso dell'anno 2024, come denunciato dalla associazione Antigone, all'interno delle carceri si sono verificati circa 1.500 episodi di protesta collettiva non violenta, e che – potendo

ragionevolmente stimare che ad ogni episodio abbiano partecipato mediamente quattro detenuti – le proteste avrebbero coinvolto circa 6.000 detenuti.

Vi è poi la tragica questione dei suicidi: dal conteggio elaborato da Ristretti orizzonti, pubblicato nel *dossier* « Morire di carcere », e dall'analisi del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, risulta che il 2024 è stato l'anno che ha segnato un *record* negativo in termini di numero di decessi avvenuti complessivamente in carcere, con almeno 91 casi di suicidi commessi da persone private della libertà personale, e che soltanto tra gennaio e maggio 2025 i suicidi sono stati almeno 33.

Lo scenario fin qui descritto, lungi dall'essere casuale, è il sintomo di una patologia del sistema nazionale di esecuzione della pena che le istituzioni hanno l'obbligo costituzionale di correggere. In questo senso, l'introduzione di un meccanismo che preveda il « numero chiuso » degli istituti penitenziari, con conseguente espiazione della pena al di fuori dell'istituto – nel caso in cui, in ragione del sovraffollamento, l'istituto non disponga di un posto letto regolarmente disponibile – non costituisce affatto una concessione di natura premiale, bensì una misura di necessaria legalità costituzionale. Una riforma urgente e non rinviabile anche in virtù delle condanne che hanno riguardato l'Italia sul piano della giurisdizione internazionale, nonché sulla base di recenti pronunce della Corte costituzionale.

Il nostro Paese è stato condannato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ormai oltre 12 anni fa, nel caso della nota sentenza Torreggiani e altri c. Italia, adottata l'8 gennaio 2013, per violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), secondo cui: « nessuno può essere sottoposto a tortura né a trattamenti inumani o degradanti ». Nell'occasione la Corte di Strasburgo aveva già rilevato il carattere sistemico e non occasionale del sovraffollamento penitenziario, imponendo allo Stato italiano l'obbligo di adottare rimedi strutturali. Prima ancora, il 16 luglio del 2009, la stessa Corte aveva

già condannato il nostro Paese nel caso Sulejmanovic c. Italia, per violazione del medesimo articolo 3 della CEDU, utilizzando come parametro di riferimento i livelli stabiliti dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti. Anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 279 del 22 novembre 2013 – pur dichiarando l'inammissibilità delle questioni sollevate per discrezionalità legislativa – ha riconosciuto la necessità di individuare « un rimedio estremo, il quale, quando non sia altrimenti possibile mediante le ordinarie misure dell'ordinamento penitenziario, permetta una fuoriuscita del detenuto dal circuito carcerario », sollecitando il legislatore a intervenire e specificando che: « non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia ».

Efficaci rimedi e interventi strutturali, in sostanza, non sono stati ancora adottati. Da qui l'esigenza di individuare soluzioni organiche e radicali, che rispondano anzitutto all'interrogativo posto nel lontano 2006 da Giovanni Palombarini e Carlo Renoldi, nell'ambito del convegno tenutosi a Roma intitolato « Difendere Abele e recuperare Caino: una strada comune? Istituzioni e cittadini a confronto ».

Com'è possibile immaginare – chiedevano – un'attenuazione del ricorso alla pena carceraria pur di fronte alle dimensioni smisurate dello strumento penale, cioè a bocce ferme, e però nel contesto della riaffermazione di alcuni principi fondamentali?

La scelta qui individuata è quella del cosiddetto numero chiuso degli istituti penitenziari, uno strumento efficace già sperimentato in altri ordinamenti, anche europei, che in Italia è già stato oggetto di progetti di legge analoghi a questo, in particolare del disegno di legge presentato al Senato nella XVII legislatura, a prima firma del senatore Luigi Manconi (Atto Senato n. 286), e del disegno di legge presentato al Senato nella attuale legislatura a prima firma della senatrice Cecilia D'Elia (Atto Senato n. 420). Costituisce non solo un

dato significativo di governo democratico dello strumento penale, ma anche la precondizione per un effettivo esercizio dei diritti previsti dal vigente sistema penitenziario e prevede, in sintesi, che l'esecuzione della pena detentiva non possa aver luogo se negli istituti penitenziari non vi è disponibilità di un posto conforme a livelli minimi, imponendo in tal caso la conversione dell'ordine di esecuzione in una misura alternativa alla detenzione stessa. Continuare ad applicare la detenzione prescindendo dalla possibilità concreta di farlo nel rispetto dei diritti fondamentali significherebbe, al contrario, rinunciare alla legalità, abdicare alla giurisdizione costituzionale e normalizzare la tortura.

Nel dettaglio, l'articolo 1 della presente proposta di legge stabilisce che nessuno possa essere detenuto per esecuzione di una sentenza in un istituto che non abbia un posto letto regolarmente disponibile sulla base dei livelli di abitabilità vigenti con riferimento agli ambienti di vita nelle civili abitazioni, come definiti dal decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 190 del 18 luglio 1975.

Qualora non sia possibile, nel rispetto dei livelli citati, dare esecuzione della sentenza di condanna a pena detentiva nell'istituto di assegnazione, né in altro istituto che non contraddica il principio di territorializzazione della pena di cui all'articolo 42, secondo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354, si prevede che la pena sia espiata nella forma della detenzione domiciliare prevista dall'articolo 47-ter della medesima legge n. 354 del 1975, oppure in altro luogo individuato dal condannato, in osservanza delle eventuali prescrizioni stabilite dal giudice dell'esecuzione.

A tal fine, la presente proposta di legge stabilisce che il Ministero della giustizia predisponga una lista dei soggetti che attendono di scontare la pena della detenzione carceraria, secondo l'ordine cronologico dell'emissione delle condanne, e che sia mantenuto libero un adeguato numero

di posti regolarmente disponibili affinché possa essere riservato all'esecuzione della pena nel caso essa derivi dalla commissione di reati contro la persona ovvero di taluni dei delitti di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quinquies, del codice di procedura penale.

Il periodo di conversione temporanea dell'ordine di esecuzione della pena in obbligo di permanenza domiciliare viene egualmente computato al fine della complessiva durata della pena, al pari della detenzione in carcere, salvo nel caso in cui il soggetto condannato violi l'obbligo di permanenza domiciliare o le eventuali prescrizioni stabilite dal giudice. In quel caso il computo viene interrotto. L'articolo 2, infine, stabilisce che il Ministro della giustizia, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, stabilisca — con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 — il numero di posti letto regolarmente disponibili in ciascuno degli istituti di pena italiani, sulla base di un conteggio effettuato applicando i livelli vigenti con riferimento agli ambienti di vita nelle civili abitazioni, come definiti dal decreto del Ministro della sanità.

Si tratta di una proposta che si inserisce nel solco di un percorso di riforma organica e strutturale dell'ordinamento penitenziario già avviato con la proposta di legge depositata nella attuale legislatura (Atto Camera n. 1064), volta all'istituzione delle case territoriali di reinserimento sociale, strutture intermedie di piccole dimensioni destinate all'accoglienza e al reinserimento sociale di soggetti a bassa pericolosità che debbono espiare una pena, anche residua, inferiore a un anno. Due interventi complementari e sinergici, accomunati dall'obiettivo di ricondurre l'esecuzione penale entro i confini della legalità costituzionale e nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone, promuovendo forme di detenzione dignitosa e percorsi orientati all'effettivo reinserimento nella società.

## PROPOSTA DI LEGGE

## Art. 1.

1. Nessuno può essere detenuto in forza dell'esecuzione di una sentenza in un istituto che non abbia un posto letto regolarmente disponibile. Qualora, in applicazione del principio di cui al primo periodo, non sia possibile l'esecuzione della sentenza di condanna a una pena detentiva, nei confronti di un soggetto proveniente dallo stato di libertà, nell'istituto di assegnazione e non sia possibile individuarne altro idoneo in conformità con il principio di territorializzazione della pena, previsto dall'articolo 42, secondo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354, la pena è espiata in taluno dei luoghi di cui all'articolo 47-ter della medesima legge n. 354 del 1975, o in altro luogo indicato dal condannato, secondo le modalità e le prescrizioni stabilite dal giudice dell'esecuzione.

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

3. Il periodo di conversione temporanea dell'ordine di esecuzione della pena in obbligo di permanenza domiciliare di cui al comma 1, secondo periodo, è computato al fine della complessiva durata della pena al pari della detenzione in carcere. La disposizione di cui al primo periodo cessa di applicarsi qualora il soggetto non ottemperi all'obbligo di permanenza domiciliare o alle eventuali prescrizioni stabilite dal giudice dell'esecuzione.

## Art. 2.

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

PAGINA BIANCA



\*19PDL0154080\*