

prof. PAOLA COMUCCI - dott. DOMENICO FRANCESCO MEDDIS (\*)

Università di Milano-Bicocca

## DIVIETO DI TRATTAMENTI INUMANI O DEGRADANTI E SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. – 2. La sentenza di condanna dell'Italia da parte della Corte Edu per sovraffollamento carcerario. – 3. Le cause del sovraffollamento e i danni prodotti al sistema dell'esecuzione penale in Italia. – 4. I rimedi per uscire dall'emergenza.

### 1. Considerazioni introduttive

Aspetti fortemente innovativi presenti nella Prima parte dell'ordinamento penitenziario varato nel 1975 non hanno ricevuto per anni la dovuta attenzione da parte delle Autorità demandate a curarne la pratica attuazione e a garantire l'osservanza dei principi asseriti in quel contesto<sup>1</sup>. Ancora oggi lo scarto tra enunciazioni precettive e realizzazione delle stesse, è considerevole nonostante che siano passati trentacinque anni dall'emanazione di quella legge.

Le norme in questione sono, in particolare, quelle contenute nel Capo II della legge n. 354 del 1975, che attengono al trattamento penitenziario in senso stretto, ossia quelle disposizioni che sono rivolte a garantire regole di vita conformi al principio di umanità (racchiuse nel 3° comma dell'art. 27 Cost.) e ad assicurare il rispetto della dignità della persona (desumibili dagli artt. 2, 3, 13 e 36 Cost.), concetti con cui l'ordinamento penitenziario esordisce (art. 1, comma 1) e che in questa sede si scelse di disciplinare (piuttosto che in quella regolamentare, come ordinariamente avviene per queste materie) quasi a volerne sottolineare in tal modo la rilevanza sotto il profilo dei valori che ne sono sottesi. Tali disposizioni impongono negli istituti penitenziari il rispetto di alcune specifiche condizioni attinenti alle caratteristiche tecniche degli edifici (art. 5) e dei locali di soggiorno e pernottamento (art. 6); stabiliscono inoltre regole

\* Il presente testo è stato pensato e progettato congiuntamente dagli autori. Materialmente Paola Comucci ha redatto i paragrafi 1 e 3, Domenico Francesco Meddis i paragrafi 2 e 4.

<sup>1</sup> Da parte del legislatore si è fortemente trascurato di predisporre un'adeguata tutela giurisdizionale per i diritti che in quel testo, per la prima volta venivano riconosciuti anche alle persone, a qualunque titolo, in stato di restrizione della libertà, al fine di proteggerli da eventuali arbitrarie prevaricazioni. Più volte la Corte costituzionale (cfr. sent. n. 26 del 1999 e 526 del 2000) ha ribadito la necessità della tutela giurisdizionale nei confronti di tutti gli atti dell'A.P. ritenuti lesivi dei diritti di coloro che sono sottoposti a restrizioni della libertà personale e ha sollecitato il legislatore ad indicare, sul piano processuale, il tipo di procedimento idoneo per la loro tutela. A tutt'oggi questa sollecitazione non è stata raccolta e dunque i nostri giudici continuano a non essere dotati di strumenti certi ed efficaci ai fini dell'effettiva tutela di questi diritti, rimasti così, in gran parte lettera morta.

riguardanti la qualità della vita dei singoli detenuti con riferimento al loro vestiario e corredo (art. 7), all'igiene personale (art. 8), all'alimentazione (art. 9), alla permanenza all'aria aperta, all'accesso ai servizi sanitari (art. 11) e alle attrezzature per le attività di trattamento (art. 12).

Sono disposizioni che ricalcano direttive di carattere internazionale, contenute nel testo delle "regole minime per il trattamento dei detenuti", approvato nel 1973 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, testo costituente una rielaborazione adeguata alla realtà europea della prima più risalente versione delle regole ONU del 1955<sup>2</sup>. I contenuti precettivi di questi documenti, seppur privi di efficacia sul piano del diritto internazionale, assumono il valore di un codice deontologico; conseguentemente per l'amministrazione penitenziaria – secondo quanto disposto dalla regola n. 1 del testo appena richiamato – "la privazione della libertà deve essere attuata in condizioni materiali e morali che assicurino il rispetto della dignità umana conformemente alle presenti regole" con le quali si intende contribuire a garantire condizioni minimali di umanità e di dignità negli stabilimenti penitenziari.

Queste istanze di umanizzazione della pena detentiva si ricollegano, a loro volta, ai contenuti di atti internazionali elaborati a tutela dei diritti umani e che assumono forza cogente per il nostro Paese in virtù della loro ratifica da parte dell'Italia<sup>3</sup>. Così è, in particolare, per l'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu) che sancendo specificamente il divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti nei confronti di qualsiasi individuo, è invocabile, come insegna la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte Edu)<sup>4</sup>, anche a tutela delle persone in stato di detenzione. Alla luce di questi riconoscimenti, la privazione della libertà comporta per lo Stato che impone la restrizione, la responsabilità di detenere quella medesima persona in condizioni che ne rispettino la dignità e per la persona ristretta il diritto ad una adeguata tutela delle garanzie riconosciute sulla carta. In ragione di ciò da tempo si stanno moltiplicando i ricorsi alla Corte Edu (art. 34 Cedu) da parte di persone detenute nei vari paesi d'Europa che lamentano violazioni connesse al mancato rispetto dei diritti umani in carcere e le condanne della Corte nei confronti di questi stessi Paesi che se ne sono resi responsabili stanno finalmente dando adeguato riconoscimento a tali principi.

Di particolare interesse e attualità, a tal proposito, è la sentenza di condanna che la Corte Edu ha emesso, nel 2009, nei confronti dell'Italia riconoscendo, sotto il profilo tutelato dall'art. 3 Cedu, l'umanità delle condizioni detentive a cui il ricorrente era

<sup>2</sup> Tali regole hanno subito successivamente due ulteriori aggiornamenti nel 1987 e nel 2006 nella versione di "regole penitenziarie europee".

<sup>3</sup> Così è per le disposizioni contenute nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, ratificata dall'Italia nel 1955; per il Patto internazionale dei diritti politici del 1966, entrato in vigore nel 1978 ecc.

<sup>4</sup> V. *infra* § 2.

stato sottoposto – fra il 2002 e il 2003 – a causa del sovraffollamento presente all'epoca nell'istituto ove il medesimo era stato ristretto<sup>5</sup>.

Il sovraffollamento degli istituti penitenziari italiani era già stato oggetto di un Rapporto redatto dal “Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti disumani o degradanti” (cpt), che visitò alcuni dei nostri istituti nel 1992, e che definì la situazione trovata nelle carceri del nostro Paese “deplorable” e “fallimentare”<sup>6</sup>. Fra le raccomandazioni allora rivolte alle autorità italiane, fu inserita quella di prendere immediatamente provvedimenti atti a ridurre in misura considerevole il numero dei detenuti presenti in alcuni istituti ma, come vedremo in seguito<sup>7</sup>, gli interventi posti in essere si sono rivelati inadeguati soprattutto per mancanza di organicità e coerenza nelle scelte operate.

Con la recente pronuncia della Corte Edu, la flagrante mancanza di spazio personale di cui il ricorrente ha sofferto viene considerata di per sé, costitutiva di trattamenti contrari al senso d'umanità.

A prescindere da valutazioni circa la divisibilità delle opinioni espresse dalla Corte nel caso di specie<sup>8</sup>, l'orientamento del Giudice europeo assume estrema rilevanza, considerato l'attuale momento storico nel quale si registra negli istituti del nostro Paese il più alto indice di sovrappopolazione di tutti i tempi<sup>9</sup>. In conseguenza della forza vincolante che le decisioni assunte dalla Corte hanno per le Parti contraenti, ai sensi dell'art. 46 Cedu ne deriva, oltre che un obbligo di adempimento a quanto

<sup>5</sup> Si tratta della causa Sulejmanovic c. Italia (ricorso n. 22635/03) emessa il 16 luglio 2009, definitiva il 6 novembre 2009 il cui testo può essere letto nella traduzione in lingua italiana a cura del Ministero della Giustizia nel sito [http://www.governo.it/Presidenza/CONTENZIOSO/contenzioso\\_europeo/pronunce/sentenze/2009/traduzione/SULEJMANOVIC%20-%20sentenza%20tradotta.doc](http://www.governo.it/Presidenza/CONTENZIOSO/contenzioso_europeo/pronunce/sentenze/2009/traduzione/SULEJMANOVIC%20-%20sentenza%20tradotta.doc)

<sup>6</sup> Cfr. *Rapporto degli ispettori europei sullo stato delle carceri in Italia, Palermo, 1995*. Anche poco più di un anno fa, una delegazione del Cpt ha effettuato una visita periodica in Italia (dal 14 al 26 settembre 2008), che ha interessato le strutture penitenziarie di Montebello (Brescia), Buoncammino (Cagliari), Milano-S.Vittore (Centro d'osservazione neuropsichiatrico - CONP); Secondigliano (Napoli) e i reparti per i detenuti sottoposti al regime di “41-bis” del carcere di Novara e del reparto femminile di Roma-Rebibbia. Si tratta della settima visita dell'Organo del Consiglio d'Europa nel nostro Paese. Il Rapporto, ad oggi, non è stato ancora pubblicato.

<sup>7</sup> V. *infra* §3.

<sup>8</sup> Le motivazioni della sentenza sono dettagliatamente esaminate nel paragrafo successivo, a cui si rinvia.

<sup>9</sup> Complessivamente, i ristretti sono 65.774, oltre 22.500 in più rispetto alla soglia regolamentare (circa 43 mila) e di poco superiore a quella tollerabile, di 64mila unità. Nel corso del 2009 la popolazione carceraria è aumentata di 8mila unità, passando dai 58mila reclusi del 31 dicembre 2008 ai circa 66mila. Gli spazi però restano gli stessi, con il risultato che, in molte celle, si dorme a rotazione oppure estraendo alla bisogna una brandina pieghevole. 34 dei 204 istituti penitenziari italiani ospitano più del doppio delle persone previste, mentre 171 carceri sono “fuori legge” dal momento che accolgono più persone di quante la capienza regolamentare consenta. Chi frequenta abitualmente il carcere testimonia di situazioni inumane e del tutto illegali in celle con letti a castello a quattro piani, dove si mangia seduti sui letti perché perfino gli sgabelli di legno sono spesso insufficienti.

ivi stabilito, anche l'impegno per il legislatore e l'amministrazione penitenziaria a procedere, nel più breve tempo possibile, alla rimozione delle cause che hanno determinato un fenomeno di tale portata, tuttora in continuo aumento, onde eludere il rischio che l'Italia sia sommersa nel frattempo da una valanga di condanne per la medesima violazione, ma soprattutto per evitare che le conseguenze negative, su piano umano, di questa situazione assumano risvolti sempre più tragici, la cui manifestazione più estrema è rappresentata dal grande numero di suicidi fra reclusi verificatisi negli ultimi tempi<sup>10</sup>.

## 2. *La condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per sovraffollamento carcerario*

Nel caso *Sulejmanovic c. Italia* – come si è già detto – per la prima volta, la Corte Edu ha condannato lo Stato italiano a risarcire il detenuto ricorrente per la mancanza flagrante di spazio personale di cui ha sofferto nella propria cella.

Mancando, nel testo della Convenzione, una disposizione specifica concernente il trattamento delle persone private della libertà<sup>11</sup>, la giurisprudenza europea ha storicamente affidato la tutela dei diritti dei detenuti all'art. 3 Cedu<sup>12</sup> – interpretato estensivamente e in modo dinamico (c.d. *protection par ricochet*<sup>13</sup>) – sul presupposto che la detenzione non privi l'interessato «*de la garantie des droits et libertés définis dans la Convention*»<sup>14</sup> e che, conseguentemente, «*une peine d'emprisonnement régulièrement infligée est susceptible de soulever un problème sous l'angle de l'art. 3 par la manière dont elle est exécutée*»<sup>15</sup>.

Il caso, in particolare, riguarda un cittadino della Bosnia-Erzegovina detenuto nel carcere di Roma-Rebibbia – in esecuzione di una serie di condanne, per una pena

<sup>10</sup> Nel 2009 si sono registrati in Italia 72 casi di suicidio, e dall'inizio di quest'anno ve ne sono stati già 6. È facile ipotizzare come la carenza di psicologi, educatori e assistenti sociali negli istituti sovraffollati, renda difficoltoso lo svolgimento di molte attività trattamentali, indispensabili, per dare un senso alla giornata del recluso che si trova così abbandonato a se stesso e alle proprie elucubrazioni, in condizioni materiali e morali di estremo disagio.

<sup>11</sup> Cfr., artt. 10 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 e 5 della Convenzione americana sui diritti dell'uomo, nei quali, invece, è espressamente sancito che il detenuto debba essere trattato con umanità e con il rispetto della dignità inerente alla persona umana.

<sup>12</sup> In commento all'art. 3 della Convenzione si veda, in particolare, A. ESPOSITO, *Art. 3. Proibizione della tortura*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), Padova, 2001, p. 49 ss.; nonché F. SUDRE, *Article 3*, in *La Convention européenne des droits de l'homme, commentaire article par article*, L.E. PETTITI, E. DECAUX, P.H. IMBERT (a cura di) Parigi, 1999, p. 155 ss.

<sup>13</sup> V. C. Edu, sent. 7 luglio 1989, *Soering c. Regno Unito*, in cui è consacrato, per la prima volta, tale meccanismo di protezione.

<sup>14</sup> C. Edu, dec. 8 marzo 1962, *Ilse Koch c. Repubblica federale Tedesca*.

<sup>15</sup> C. Edu, dec. 6 maggio 1978, *Kotalla c. Paesi Bassi*; v. anche dec. 6 maggio 1978, *X. c. Svizzera*.

complessiva di un anno, nove mesi e cinque giorni di reclusione – il quale, collocato, durante il primo periodo della sua detenzione, in diverse celle sovraffollate, aveva potuto disporre di uno spazio individuale, in media, di appena 2,70 mq. Il ricorrente, quindi, si era rivolto alla Corte Edu lamentando che le condizioni della sua detenzione – riferite, oltre che al sovraffollamento nella cella, anche all'insufficienza del tempo trascorso quotidianamente fuori di essa e all'impossibilità di lavorare in carcere – avevano violato l'art. 3 Cedu<sup>16</sup>. Egli invocava, in particolare, il mancato rispetto da parte delle autorità nazionali, del parametro indicato nel secondo rapporto generale del Cpt, che stabilisce in 7 mq la superficie minima «auspicabile» per ciascun detenuto all'interno dei locali di detenzione.

Nell'accogliere il ricorso, i giudici di Strasburgo hanno richiamato la giurisprudenza in materia, ribadendo, preliminarmente, che l'art. 3 Cedu sancisce uno dei valori fondamentali di tutte le società democratiche, in quanto proibisce, in termini assoluti, la tortura e le pene o i trattamenti inumani o degradanti<sup>17</sup>. Con particolare riguardo alle persone private della libertà, hanno, quindi, sottolineato come la previsione convenzionale imponga allo Stato obblighi non solo negativi, proibendo di sottoporre i detenuti ai predetti trattamenti, ma anche positivi, volti ad assicurare che le condizioni detentive siano compatibili col rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della pena non sottopongano l'interessato a un disagio o a una prova d'intensità tale da eccedere il livello inevitabile di sofferenza che discende dalla detenzione e che la salute e il benessere del detenuto siano garantiti in modo adeguato<sup>18</sup>.

Con riferimento specifico alle caratteristiche che devono presentare i locali destinati alla detenzione, la Corte europea ha richiamato la normativa nazionale e internazionale in materia<sup>19</sup> e, alla luce dei suddetti principi generali, stante la necessità che siano rispettati *standard* minimi di vivibilità anche in condizioni di sovraffollamento<sup>20</sup>,

<sup>16</sup> Cfr. quanto ai contenuti, anche art. 5 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948; 7 Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966; 5 §2 Convenzione americana sui diritti dell'uomo del 1969.

<sup>17</sup> In tal senso, v. C. Edu, G.C., sent. 28 febbraio 2008, Saadi c. Italia; G.C., 6 aprile 2000, Labita c. Italia. L'intangibilità dell'art. 3 Cedu, fermamente sancita dalla giurisprudenza convenzionale, si ricava direttamente dalla formulazione dell'art. 15 Cedu (deroga in caso di stato di urgenza), che, nel prevedere la possibilità, per le Alte Parti Contraenti, di derogare, in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, agli impegni assunti con la ratifica della Convenzione, esclude in via assoluta dalla portata di tale deroga proprio il diritto garantito dal citato art. 3.

<sup>18</sup> Cfr. C. Edu, G.C., sent. 26 ottobre 2000, Kudła c. Polonia; v. anche sent. 25 aprile 1978, Tyrer c. Regno Unito.

<sup>19</sup> Sul piano nazionale, gli artt. 6 ord. penit.; 6 e 7 reg. esec. ord. penit.; sul piano internazionale, l'art. 18 delle regole penitenziarie europee, adottate con raccomandazione Rec. (2006) 2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

<sup>20</sup> Come ha avuto modo di rilevare la stessa Corte di Strasburgo, la struttura penitenziaria in questione contava, all'epoca, un numero di detenuti variabile tra i 1456 e i 1660, a fronte di una capienza "tollerabile" di 1271.

la medesima Corte ha riconosciuto – sebbene solo a maggioranza dei suoi giudici – che, dal novembre 2002 all’aprile 2003, il sovraffollamento nella cella ha integrato, di per sé, un trattamento inumano o degradante ai danni del ricorrente, ai sensi dell’art. 3 Cedu<sup>21</sup>; mentre ha escluso la violazione convenzionale per il periodo di detenzione successivo, durante il quale il detenuto aveva conosciuto un miglioramento delle condizioni detentive, grazie alla possibilità di disporre di uno spazio individuale medio superiore ai 3 mq. Infine, Il Giudice ha ritenuto di dovere respingere le doglianze relative sia all’asserita limitazione del periodo d’aria – constatata la disponibilità per il ricorrente di trascorrere fuori dalla cella quasi nove ore nell’arco della giornata – sia al diniego dell’autorizzazione a svolgere lavoro in carcere, non ritenendo tale ultima circostanza sufficiente, da sola, a integrare un trattamento contrario alla predetta previsione convenzionale.

Ai fini della sua valutazione, la Corte ha utilizzato il predetto parametro del Cpt<sup>22</sup>, senza, tuttavia, giungere a stabilire, in modo preciso e definitivo, la misura dello spazio personale di cui dovrebbe godere ciascun detenuto secondo la Convenzione, potendo essa dipendere da molteplici fattori, come la durata della privazione della libertà personale, la possibilità di accesso alla passeggiata all’aria aperta nonché le condizioni mentali e fisiche del detenuto<sup>23</sup>.

Già in numerosi precedenti emessi nei confronti di diversi Stati, il Giudice europeo aveva avuto occasione di focalizzare la propria attenzione sul sovraffollamento carcerario e sulle ripercussioni negative che esso ha sullo stato psico-fisico dei detenuti, riconoscendo, in quelle occasioni, il generale diritto di ciascuno di questi a disporre di una superficie personale adeguata all’interno delle celle di detenzione e precisando, altresì, che un’eccessiva sovrappopolazione carceraria pone di per sé un problema sotto il profilo dell’art. 3 della Convenzione<sup>24</sup>. In alcuni casi giudicati “estremi” – richiamati in sentenza – in cui lo spazio era inferiore a 3 mq individualmente la Corte europea era giunta ad affermare che l’esiguità dello spazio personale potesse, di per sé, integrare un trattamento inumano o degradante<sup>25</sup>; mentre, nei casi in cui il sovraffollamento non era tale da sollevare, da solo, un problema sotto il profilo della suddetta norma, al fine di verificare il rispetto di quest’ultima, essa aveva ritenuto di dover prendere in considerazione anche altri aspetti delle condizioni di detenzione<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> A titolo di “equa soddisfazione”, la Corte Edu ha poi riconosciuto al ricorrente la somma di 1000 euro per il danno morale patito.

<sup>22</sup> Cpt/Inf (92) 3, § 43.

<sup>23</sup> Cfr. C. Edu, sez. I, sent. 19 luglio 2007, Trepashkin c. Russia.

<sup>24</sup> V. C. Edu, sez. III, sent. 15 luglio 2002, Kalashnikov c. Russia.

<sup>25</sup> V., tra le altre, C. Edu, sez. I, sent. 12 marzo 2009, Aleksandr Makarov c. Russia; sez. I, sent. 6 dicembre 2007, Lind c. Russia; sez. I, sent. 21 giugno 2007, Kantyrev c. Russia.

<sup>26</sup> Cfr., tra le altre, sent. Trepashkin c. Russia, cit.

Alla base delle proprie valutazioni, di fatto, la Corte aveva sempre utilizzato il criterio della soglia minima di gravità<sup>27</sup>. Tale criterio, in particolare, è stato elaborato dai giudici europei proprio per individuare e circoscrivere l'ambito applicativo dell'art. 3 Cedu e per permettere di distinguere tra le diverse condotte illecite contemplate al suo interno: il trattamento degradante (*seuil minimum*), il trattamento inumano (*seuil intermédiaire*) e la tortura (*seuil supérieur*)<sup>28</sup>. Tale accertamento, condotto attraverso una valutazione relativa, richiede, infatti, l'esame accurato delle circostanze fattuali e delle qualità soggettive della presunta vittima della tortura o del trattamento inumano o degradante<sup>29</sup> – a prescindere dalla sua condotta<sup>30</sup> e dal carattere eccezionale della situazione che le autorità statali sono chiamate a fronteggiare – e dipende, come detto, in base ad una giurisprudenza convenzionale in continua evoluzione, dall'insieme dei dati della causa<sup>31</sup>.

La sentenza Sulejmanovic rappresenta, dunque, il primo caso in cui, concretamente, i giudici di Strasburgo abbiano valutato il sovraffollamento carcerario – e quindi, il fattore spaziale – quale criterio oggettivo ed esclusivo per la constatazione della violazione convenzionale. Centrale, ai fini della condanna dello Stato italiano, l'impiego dello *standard* di 7 mq individuato dal Cpt, invocato dal ricorrente.

Come accennato, la decisione non è stata assunta all'unanimità dei giudici della Corte (cinque voti favorevoli sui sette a disposizione). Di particolare interesse è l'opinione dissenziente del giudice Zagrebelsky (alla quale ha aderito il giudice Jočienė), in cui lo stesso – dal suo punto di vista – ha messo in luce le contraddizioni in cui sarebbe caduta la Corte nel motivare la propria decisione nei termini suesposti. Pur precisando di non sottovalutare il problema del sovraffollamento carcerario, il giudice di minoranza ha ritenuto, in primo luogo, che le condizioni lamentate dal ricorrente, tenuto conto della sua giovane età e del periodo relativamente breve di detenzione, non avessero raggiunto quel "minimo di gravità" richiesto dalla costante giurisprudenza europea per far ricadere un determinato fatto o comportamento nell'ambito

<sup>27</sup> Tale criterio è stato utilizzato per la prima volta in C. Edu, sent. 18 gennaio 1978, Irlanda c. Regno Unito.

<sup>28</sup> Secondo le definizioni date in sent. Tyrer c. Regno Unito, cit., il trattamento inumano è quello che «*provoque volontairement des souffrances mentales ou physiques d'une intensité particulière*», mentre il trattamento degradante è ciò che «*humilie l'individu grossièrement devant autrui ou le pousse à agir contre sa volonté ou sa conscience*». Rispetto ai trattamenti inumani e degradanti, la qualifica di tortura deve essere riservata «*à des traitements inhumains délibérés provoquant de fort graves et cruelles souffrances*» (sent. Irlanda c. Regno Unito, cit.).

<sup>29</sup> Sul punto v. sent. Irlanda c. Regno Unito e Tyrer c. Regno Unito, cit.

<sup>30</sup> «*La particolare gravità dei reati di cui l'individuo è accusato non riveste dunque alcuna rilevanza ai fini della valutazione del trattamento da egli subito alla luce dell'art. 3*» (cfr., ex multis, C. Edu, sez. II, sent. 18 ottobre 2001, *Indelicato c. Italia*; G. C., sent. 6 aprile 2000, *Labita c. Italia*; G. C., sent. 28 luglio 1999, *Selmouni c. Francia*).

<sup>31</sup> Cfr. sent. Tyrer c. Regno Unito e Soering c. Regno Unito, cit.

d'applicazione dell'art. 3 Cedu<sup>32</sup>. Dall'esame della casistica in materia emerge, secondo lo stesso giudice, che la Corte europea ha sempre valutato la sovrappopolazione carceraria nell'ambito di un giudizio unitario e complessivo, che ha apprezzato, di volta in volta, anche ulteriori e diversi fattori, quali la durata della privazione della libertà, un accesso insufficiente del detenuto all'aria e alla luce naturale, un calore eccessivo associato alla mancanza di ventilazione, la mancanza di acqua potabile o corrente, la condivisione dei letti tra i detenuti, una limitazione del periodo d'aria, le gravi condizioni igienico-sanitarie, il rischio di diffusione di malattie, la mancanza di cure adeguate ai detenuti affetti da patologie<sup>33</sup>. E ancora, anche in quei casi in cui ha rilevato che ciascun detenuto disponeva dai 3 ai 4 mq, ha certificato la violazione convenzionale considerando, però, che la mancanza di spazio individuale era accompagnata da una mancanza di ventilazione e di luce<sup>34</sup>. Da una tale considerazione d'insieme dei fattori concomitanti che caratterizzavano il caso concreto, la Corte europea non si sarebbe, quindi, mai discostata prima d'ora. Inoltre, i giudici di maggioranza, basando la decisione esclusivamente sul predetto parametro, a discapito del criterio della gravità, sarebbero incorsi in un equivoco. Tale parametro, infatti, indicherebbe un livello soltanto auspicabile e non una regola minima. Esso farebbe poi riferimento alle sole celle di polizia e non anche alle celle di reclusione degli istituti penitenziari, in relazione alle quali, invece, il Cpt stesso avrebbe sempre ritenuto di escludere qualunque automatismo nel rapporto tra dimensioni delle celle e il numero dei detenuti.

A conforto delle sue argomentazioni, il giudice dissenziente ha richiamato i precedenti in cui la Corte europea ha, in un caso, concluso per la non violazione dell'art. 3 Cedu, stante uno spazio individuale compreso tra 2,70 e 3,20 mq<sup>35</sup>; mentre, in un altro, non ha considerato la mancanza di spazio individuale di per sé sufficiente ad integrare la violazione della disposizione, sebbene il ricorrente avesse disposto di meno di un mq<sup>36</sup>. Le conclusioni cui è giunta la Corte Edu nel caso in esame evidenzerebbero, secondo Zagrebelsky, una certa tendenza dello stesso Giudice europeo a tenere in maggior considerazione, ai fini delle sue valutazioni, ciò che è "auspicabile" rispetto a quanto è "dovuto". Un tale orientamento, pur nell'intento di assicurare una maggiore tutela contro i trattamenti vietati, porterebbe con sé il rischio di un abbassamento della soglia minima di gravità richiesta per l'integrazione dei trattamenti inumani o

<sup>32</sup> V., per tutte, sent. Irlanda c. Regno Unito e Tyrer c. Regno Unito, cit. Alle medesime conclusioni era pervenuto il Governo nella sua difesa davanti alla Corte.

<sup>33</sup> V., tra le tante, C. Edu, sez. I, sent. 16 giugno 2005, Lazbov c. Russia, in cui si legge: «per determinare se le condizioni detentive sono degradanti, la mancanza di spazio (nella fattispecie, meno di un mq) è un fattore che pesa fortemente ma non può essere criterio esclusivo».

<sup>34</sup> Cfr., *ex pluribus*, C. Edu, sez. I, sent. 9 ottobre 2008, Moisseiev c. Russia; sez. I, sent. 12 giugno 2008, Vlassov c. Russia; sez. III, sent. 18 ottobre 2007, Babouchkine c. Russia.

<sup>35</sup> C. Edu, sez. III, sent. 24 luglio 2001 Valasinas c. Lituania.

<sup>36</sup> C. Edu, sent. Labzov c. Russia, cit.

degradanti, e, inevitabilmente, anche alla “relativizzazione” del divieto “assoluto” di cui all’art. 3 Cedu.

Le considerazioni fin qui svolte dimostrano la difficoltà di definire una volta per tutte i requisiti minimi delle modalità d’esecuzione della pena detentiva rispettose della dignità dell’uomo. Sotto questo profilo, al di là del loro carattere non vincolante in senso stretto, i parametri del Cpt – così come le Regole penitenziarie europee – codificano, in un certo senso, proprio quel principio del rispetto dei diritti umani che i Paesi europei hanno scelto di porre a fondamento dei propri ordinamenti e consentono, quindi, di misurare la qualità dei sistemi penitenziari nazionali. Rappresentando uno strumento di promozione e di tutela dei diritti delle persone detenute, essi finiscono per avere un impatto assai significativo o sul piano dell’interpretazione dei contenuti dell’art. 3 Cedu e, conseguentemente, sulle decisioni della Corte europea dei diritti dell’uomo.

Pur tenendosi conto di ciò e a prescindere anche dalla condivisibilità o meno delle argomentazioni contenute nella *dissenting opinion*, la decisione cui è pervenuta la Corte nella specie, però, solleva qualche perplessità sotto il profilo dell’adeguatezza della motivazione portata a sostegno della condanna. Si può ragionevolmente sostenere che i giudici di Strasburgo, applicando il richiamato criterio di gravità e alla luce della giurisprudenza consolidata in materia, avrebbero anche potuto escludere la violazione sotto il profilo dell’art. 3 Cedu, posto che il periodo di detenzione ritenuto rilevante ai sensi di questa disposizione era stato – come detto – di appena qualche mese, che la vittima, di giovane età, non aveva lamentato ulteriori motivi di sofferenza (ad esempio, mancanza di luce, scarsa aerazione naturale ovvero cattive condizioni igienico-sanitarie) e che la stessa Corte, in definitiva, aveva considerato non drammatico il problema del sovraffollamento all’interno della struttura interessata. Oltretutto, tale conclusione non avrebbe privato il ricorrente di adeguata protezione, poiché, come più volte ha avuto modo di precisare la Corte, le condotte che non rivestono i caratteri del trattamento inumano o degradante, non sono per ciò solo irrilevanti in assoluto per la Convenzione<sup>37</sup>. Riguardo ad esse, infatti, la tutela può derivare da altre disposizioni convenzionali e, in particolare, dall’art. 8 Cedu, che tutela il diritto alla vita privata e familiare. La giurisprudenza europea, già in passato, ha avuto occasione di elevare tale ultima disposizione a norma sostitutiva dell’art. 3 Cedu, stante la più ampia protezione all’integrità fisica della persona che essa può garantire<sup>38</sup>.

La sentenza in commento, che vede la luce nel 2009, in piena emergenza sovraffollamento, va letta e considerata, però, oltre il caso specifico. Davanti alla situazione

<sup>37</sup> V. C. Edu, sent. 25 marzo 1993, Costello Roberts c. Regno Unito.

<sup>38</sup> V. C. Edu, Costello Roberts c. Regno Unito, cit., in cui si legge: «La Cour n’exclut pas la possibilité de considérer l’article 8 comme octroyant parfois, en matière de mesures disciplinaires, une protection plus ample que celle de l’article 3».

attuale, infatti, ben difficilmente i giudici europei si sarebbero potuti tirare indietro dal condannare lo Stato, pur escludendo la precisa volontà di quest'ultimo di umiliare o avvilire il ricorrente ovvero sottoporlo a un trattamento contrario all'art. 3 Cedu. L'assenza di una tale specifica intenzione, secondo una costante giurisprudenza europea, non vale, di per sé, ad escludere una violazione di tale disposizione<sup>39</sup>. Alla Corte va allora riconosciuto il merito di avere stigmatizzato, con la condanna in questione, un problema che nel nostro Paese è oramai da tempo diventato strutturale, soprattutto per la mancanza di politiche penitenziarie nazionali capaci di una seria ed organica analisi delle cause del sovraffollamento e per la conseguente incapacità di predisporre adeguate e razionali scelte sul piano legislativo. Proprio tale consapevolezza da parte dei giudici europei, più che le concrete condizioni detentive del ricorrente, sembra aver giocato un ruolo decisivo ai fini della condanna del nostro Paese sotto il più stigmatizzante profilo dell'art. 3 Cedu.

A conferma di ciò, possono riprendersi le parole espresse nell'opinione concordante dal giudice Sajó, che, pur condividendo in pieno le conclusioni cui è giunta la Corte, ha ritenuto, tuttavia, di dover meglio precisare il motivo per cui la flagrante mancanza di spazio personale ha costituito, per il ricorrente, un trattamento inumano o degradante: «Nelle particolari circostanze del caso, l'inumanità della situazione risiede nel fatto che lo Stato non ha dimostrato di avere adottato misure compensative supplementari per attenuare le condizioni estremamente gravose derivanti dalla sovrappopolazione del carcere»<sup>40</sup>.

Più di recente, in due giudizi contro la Polonia<sup>41</sup>, la Corte europea è tornata di nuovo sul problema del sovraffollamento delle carceri. Nel dispositivo della sentenza, il Giudice europeo ha direttamente invitato lo Stato convenuto all'adozione di misure di carattere generale, oltre che individuale, per far fronte in maniera risolutiva al problema della sovrappopolazione carceraria. Ha affermato, in particolare, che spetta al governo convenuto organizzare il proprio sistema penitenziario in modo tale da garantire il rispetto della dignità dei detenuti, a prescindere dalla difficoltà finanziarie o logistiche cui lo stesso deve fare fronte e che, ove non sia in grado di garantire che le condizioni di detenzione siano conformi ai requisiti di cui all'art. 3 della Convenzione, abbandoni la propria rigorosa politica criminale, al fine di ridurre il

<sup>39</sup> CFr C. Edu, sez. II, sent. 28 marzo 2006, Melnik c. Ucraina.

<sup>40</sup> ...e ancora: «Esso (lo Stato, *ndR*) avrebbe potuto prestare particolare attenzione alla situazione, ad esempio concedendo altri vantaggi ai detenuti. Ciò sarebbe servito a far passare loro il messaggio che lo Stato, pur dovendo far fronte ad un'improvvisa crisi carceraria, non era indifferente alla sorte dei detenuti e intendeva creare condizioni detentive che, tutto sommato, non facessero pensare al detenuto come a nient'altro che un corpo da dover sistemare da qualche parte. Nel caso di specie, la mancanza di attenzione da parte dello Stato aggiunge una punta d'indifferenza all'acuta sofferenza causata dalla punizione, sofferenza che andava già quasi oltre l'inevitabile».

<sup>41</sup> V. C. Edu, sez. IV, sent. 22 ottobre 2009, Orchowski c. Polonia; sez. IV, sent. 22 ottobre 2009, Sikorski c. Polonia.

numero delle persone in carcere ovvero realizzi un sistema di misure alternative alla detenzione<sup>42</sup>.

Ci sembra che tali ultime affermazioni debbano essere, per il futuro, tenute in massima considerazione da parte delle autorità politiche italiane, perché né mancanza di risorse finanziarie né politiche criminali orientate a forti risposte punitive potranno giustificare la perdurante violazione dei diritti e della dignità dei detenuti. Altrimenti, la prossima condanna per l'Italia è già scritta.

### *3. Le cause del sovraffollamento e i danni prodotti al sistema dell'esecuzione penale in Italia*

Le dimensioni drammatiche assunte dalla sovrappopolazione penitenziaria in Italia induce a chiedersi come sia stato possibile arrivare a questo punto; quali siano state le cause che hanno determinato la situazione allarmante di questi giorni.

Il problema invero è complesso perché non si tratta di un fenomeno venuto alla luce negli ultimi anni ma risalente nel tempo e dovuto a una molteplicità di fattori che via via hanno concorso ad ingigantirlo. All'epoca della riforma penitenziaria del 1975 il carcere ne soffre già. La composizione della popolazione penitenziaria è comunque abbastanza omogenea e si ritiene che le nuove norme calate in quella realtà potranno ridurre l'entità attraverso il ricorso alle misure alternative alla detenzione, la novità più significativa contenuta nella legge. C'è inoltre la convinzione che il quadro complessivo delle riforme penali in cantiere produrrà un forte ridimensionamento del problema<sup>43</sup>.

Così non fu. Sono note le difficoltà che emersero nel procedere sulla strada delle riforme della parte restante del sistema penale complessivo. Il nuovo codice di procedura penale vedrà la luce solo nel 1988 e la riforma del codice penale è ancora di là da venire. Questa mancata riforma fu l'elemento che – impedendo di rimuovere gli ostacoli costituiti dal primato riconosciuto alla pena detentiva nel nostro sistema sanzionatorio – determinò a monte (e continuerà a determinare nel tempo, fino ai nostri giorni) le sorti in negativo della politica penitenziaria italiana, soffocata dal flusso di entrata in carcere di condannati a pene detentive anche di lieve entità, per i quali altri avrebbero dovuto essere gli strumenti sanzionatori.

Soprattutto per questo motivo le sorti dell'esecuzione penale sono state accompagnate costantemente dal fenomeno del sovraffollamento carcerario e, a tal punto le

<sup>42</sup> C. Edu, sent. *Orchowski c. Polonia e Sikorski e Polonia*, cit.

<sup>43</sup> L'emanazione dell'ordinamento penitenziario avrebbe dovuto inserirsi in un quadro organico di riforme di tutto il sistema penale: la riforma del libro I del codice penale, all'epoca in discussione davanti alla Commissione giustizia della Camera e l'approvazione della legge-delega per il nuovo codice di procedura penale.

scelte legislative ne sono state condizionate – in maniera più o meno mascherata – da derivarne lo stravolgimento dell'originaria impalcatura del sistema, nel quale il carcere avrebbe dovuto perdere la sua centralità. Secondo le linee della riforma appena attuata la detenzione, infatti, avrebbe dovuto diventare il punto di partenza di un percorso controllato e assistito, progressivamente aperto a spazi sempre maggiori di libertà e con contatti sempre più frequenti con la società libera. Da lì avrebbe dovuto iniziare quella cooperazione fra condannato e istituzione, finalizzata al reinserimento sociale del medesimo, al quale si sarebbe dovuti pervenire attraverso la predisposizione di un programma trattamentale individualizzato, a sua volta basato sui risultati dell'osservazione della personalità e il criterio della progressione nella fruizione dei cosiddetti benefici penitenziari (art. 13 ord. penit.).

La realizzazione di un progetto del genere, sicuramente ambizioso, ma pienamente rispondente alle direttive internazionali dell'epoca, che poneva come condizione del buon risultato della metodologia abbracciata l'esiguità numerica dei suoi destinatari<sup>44</sup>, che sottolineava la dannosità di influenze nocive fra detenuti, che aveva fatto proprio il principio della separazione fra imputati e condannati, si scontrò invece con una realtà penitenziaria sovraffollata e promiscua, decisamente impreparata a riceverlo. I mutamenti sociali di quel periodo concorsero a mettere ulteriormente in crisi quel sistema. L'espandersi della criminalità per reati collegati all'uso degli stupefacenti, l'ondata di terrorismo a cui seguirà di lì a poco l'esplosione della criminalità organizzata sono fenomeni che incideranno ancora di più sia sull'aumento della popolazione penitenziaria che sulla sua tipologia che tenderà a diversificarsi in maniera sempre più marcata<sup>45</sup>.

Questa situazione verrà peraltro affrontata dal legislatore in maniera del tutto inadeguata; nella gestione del fenomeno, raramente si affiderà a scelte derivanti da una seria e organica analisi delle cause del sovraffollamento medesimo; più frequentemente si lascerà trascinare dall'onda emotiva, scaturita nell'opinione pubblica da situazioni contingenti e che porteranno ad un alternarsi di aperture e chiusure, di riforme e controriforme che finiranno per produrre gravi danni sia nell'ambito dei percorsi trattamentali volti al reinserimento sociale dei condannati che sulle condizioni di vita delle persone a qualunque titolo detenute.

Quanto alle aperture si è trattato di una politica penitenziaria per lo più portata avanti con una funzione di supplenza nei confronti di una politica criminale disorganica e irrazionale, che da un lato persegue fino all'eccesso la strada della penalizzazione e dall'altro lascia immutato il quadro di riferimento sanzionatorio<sup>46</sup>. Tanto la c.d.

<sup>44</sup> L'ordinamento penitenziario prevede un limitato numero di detenuti all'interno degli istituti, tale da favorire l'individualizzazione del trattamento (art. 14, comma 1, ord. penit.).

<sup>45</sup> Se nel quinquennio 1971-1975 la popolazione penitenziaria si era mantenuta nell'ordine delle 26.000 unità, prima dell'amnistia del 1978 raggiunge le 35.000.

<sup>46</sup> L'unico provvedimento legislativo in tema di depenalizzazione e decarcerizzazione varato in

legge Gozzini (n. 663/1986) che la legge Simeone-Saraceni (n. 165/1998) si inquadrano nell'ottica di una deflazione carceraria, sotto certi versi addirittura sconcertante, proprio perché con difficoltà si riesce a ricondurla nei binari di una premialità applicata conseguentemente alla verifica di un processo di "rieducazione" in atto piuttosto che a una premialità *tout court*, finalizzata, seppure in maniera indiretta e mascherata, dall'esigenza di alleggerimento della popolazione ristretta. Così è per le disposizioni della legge 663/86 che sensibilmente estendono l'area di applicazione delle misure alternative – da quel momento, entro certi limiti, fruibili anche dalla libertà – e rimuovono i residui elementi di rigidità normativa che precedentemente si opponevano alla utilizzabilità di tali strumenti; allo stesso modo si verifica per la norma che modifica la disciplina della liberazione anticipata aumentando notevolmente lo sconto di pena semestralmente fruibile dal condannato che tenga una condotta regolare<sup>47</sup>. Lo stesso dicasi per le modifiche introdotte dalla legge 165/98, con la quale la scelta deflativa – in ragione della intollerabile situazione di sovraffollamento ancora una volta raggiunta – cresce ulteriormente e in maniera discutibile, nei casi in cui a dover essere eseguite siano pene detentive di durata medio-breve (tre anni in genere, quattro per i tossico e alcool-dipendenti). L'applicazione anticipata delle misure alternative rispetto all'inizio dell'esecuzione della pena, viene infatti ancorata a un meccanismo che rende obbligatoria, salve rare eccezioni, la sospensione dell'ordine di esecuzione fino a quando il tribunale di sorveglianza non avrà deciso di concedere o meno la misura alternativa richiesta dalla libertà (art. 656, comma 5, c.p.p.). Ulteriormente allargato è anche l'ambito di operatività delle misure stesse, fra le quali la detenzione domiciliare spicca per l'esteso uso che ne viene fatto tanto per finalità umanitarie che specialpreventive (art. 47 *ter*; commi 1, 1 *bis*, 1 *ter*; ord. penit.).

Da queste riforme, delle quali peraltro non vanno dimenticati i contenuti qualificanti sotto altri profili<sup>48</sup>, il sistema dell'esecuzione penale, proprio perché inquinato

quegli anni è la legge n. 689 del 1981, che oltre a depenalizzare alcuni reati, introdusse per le pene detentive brevi, le sanzioni sostitutive della semidetenzione, della libertà controllata e della pena pecuniaria, di portata particolarmente modesta, perché operanti rispettivamente nell'ambito di sei mesi, tre mesi e un mese di pena detentiva ritenuta irrogabile dal giudice. Questi limiti sono stati innalzati e portati rispettivamente a due anni, un anno e sei mesi con la legge n. 134/2003.

<sup>47</sup> È nel contesto di quella legge che viene introdotta la detenzione domiciliare (art. 47 *ter* ord. penit.); che si riscrive la disciplina dell'affidamento in prova in casi particolari (art. 47 *bis* ord. penit.); che la fruibilità dell'affidamento in prova al servizio sociale viene portata da pene non superiori a due anni e sei mesi a tre anni (art. 47 ord. penit.); che vengono introdotti i permessi premio (art. 30 *ter* ord. penit.), che ne viene consentita, come per la semilibertà per pene fino a sei mesi e per la detenzione domiciliare, la concessione dalla libertà; che vengono eliminati i reati ostativi alle misure alternative; che le riduzioni di pena ai fini della concessione della liberazione anticipata passano da 20 a 45 gg. per ogni semestre di pena espiata (art. 54 ord. penit.); che gli ergastolani sono ammessi a fruire dei permessi premio, della semilibertà, della liberazione anticipata ai fini della fruizione della liberazione condizionale.

<sup>48</sup> La coraggiosa accentuazione del carattere flessibile della pena non solo ai fini rieducativi, ma

dall'esigenza di dare una risposta urgente al problema del sovraffollamento<sup>49</sup>, non è mai uscito rafforzato ma anzi fortemente indebolito, in particolar modo sul piano del consenso da parte dell'opinione pubblica, perché è risultato sempre meno credibile circa la sua idoneità ad assicurare da un lato la certezza della pena e dall'altro la sicurezza della collettività.

Anche altri provvedimenti, storicamente rivolti ad alleggerire il carico della popolazione penitenziaria, quali l'indulto, hanno contribuito, in un contesto del genere, a rafforzare l'idea dell'incertezza e della inefficacia della pena. L'abuso che se ne fece, dalla nascita dell'ordinamento penitenziario fino al 1990<sup>50</sup>, fu decisamente al di fuori del carattere di eccezionalità che simili provvedimenti dovrebbero rivestire, anche tenuto conto del fatto che, dal punto di vista prettamente giuridico, la dichiarata natura clemenziale, e di portata generale, del beneficio, di per sé mal si attaglia alla logica individualizzata e promozionale del trattamento rieducativo, che vorrebbe premiati, con modifiche sia dell'*an* che del *quantum* della pena detentiva irrogata, solo coloro che se ne siano resi meritevoli per i comportamenti positivi assunti dopo la commissione del reato. Dopo di allora si ignorerà per lungo tempo un simile strumento di deflazione carceraria<sup>51</sup>. Tale inerzia legislativa va peraltro in gran parte ricondotta al timore delle forze politiche di urtare l'opinione pubblica, soprattutto ai fini del consenso elettorale. Quando, nel 2003, il carcere è ormai sull'orlo del collasso per il gran numero di detenuti, il legislatore sarà costretto a riproporne una edizione "camuffata" che prese nome di "sospensione condizionata della parte finale della pena detentiva nel limite di due anni" (c.d. indultino)<sup>52</sup> e solo nel 2006, a fronte di una nuova situazione emergenziale, si riuscirà a fare approvare un nuovo indulto, non più procrastinabile per ragioni più che condivisibili sul piano della legalità e dell'umanità, per la situazione di grande sofferenza fisica e morale inflitta ai detenuti<sup>53</sup>. Non si approfitta

anche per rispondere ad esigenze di tutela di altri diritti costituzionalmente garantiti, l'ulteriore giurisdizionalizzazione dell'esecuzione penale ne sono un esempio.

<sup>49</sup> Nel 1990 la popolazione penitenziaria raggiunge il minimo storico dal dopoguerra con 26.000 detenuti.

<sup>50</sup> Cfr. i D.P.R. n. 413/1978; n. 744/1981, n. 865 /1986; n. 75/1990.

<sup>51</sup> Una tale inerzia, nonostante le molteplici sollecitazioni, da più parti ricevute, è in parte addebitabile all'alto *quorum* necessario per l'approvazione degli atti di clemenza a seguito della modifica con la legge costituzionale n. 1/1992, che richiede la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti di ciascun ramo del Parlamento, su ogni articolo e nella valutazione finale.

<sup>52</sup> Si trattò di un beneficio caratterizzato originariamente dalla automaticità della concessione, in presenza di determinate condizioni oggettive, e che solo a seguito di quanto deciso da Corte cost. n. 255/06, è valutabile discrezionalmente dal magistrato di sorveglianza in relazione alla sua valenza sotto il profilo rieducativo. Seppur fruibile esclusivamente dalle persone detenute in esecuzione di pena o in attesa di esecuzione alla data del 22 agosto del 2003, è applicabile in qualunque momento successivo; è altresì sottoposto all'osservanza di specifiche prescrizioni nella fase esecutiva.

<sup>53</sup> A seguito del provvedimento di indulto varato con la l. 241/06, la popolazione detenuta passa dalle 60.710 persone presenti negli istituti di pena al 31 luglio alle 38.326 del 30 settembre.

tuttavia, in tale occasione, della grande opportunità offerta dal ridimensionamento del numero dei detenuti ristretti che ne deriva: varare quella riforma della parte generale del codice penale, che ormai completata e condivisa dai più, giace in attesa della sua approvazione formale<sup>54</sup>; né si tenta di avviare una completa ristrutturazione organizzativa dell'amministrazione penitenziaria.

È invece dai malesseri ingenerati in particolare dalle elucubrazioni sulla incertezza e ineffettività della sanzione penale, ritenute la fonte principale dell'insicurezza sociale, che prenderà spunto ogni volta la politica del dissenso per intervenire e cambiare ancora, restringendo le maglie ritenute "troppo larghe" della normativa penitenziaria, sottoponendo il sistema a decise svolte involutive. Invece di incrementare gli strumenti funzionali alla realizzazione degli scopi connaturati al sistema, quasi sempre se ne modificheranno gli obiettivi.

In questo senso vanno i provvedimenti introdotti tra il 1991 e il 1992, nati come decreti-legge, più volte reiterati e successivamente convertiti<sup>55</sup>, con i quali si cerca di porre un freno alla nuova ondata di criminalità organizzata emergente, soprattutto di tipo mafioso e camorristico. Tali interventi abbracciano tutto l'arco del sistema penale complessivo e, per quanto riguarda l'ordinamento penitenziario, si risolvono in una differenziazione di trattamento fra autori di reati c.d. comuni e autori di tipologie ritenute particolarmente gravi, per i quali si neutralizza in tutto o in parte, a seconda delle circostanze, l'accesso agli istituti rieducativi ovvero se ne differenzia il regime probatorio funzionale alla loro fruizione. Entra a far parte della normativa penitenziaria l'articolo 4 *bis*, disposizione complessa sia sotto il profilo interpretativo che applicativo, più volte sottoposta, nel corso degli anni, a revisione legislativa e costituzionale, molto discussa e discutibile ma confermata nel tempo come norma cardine di un sistema ormai orientato a una sorta di doppio binario trattamentale. In tempi successivi, la pressoché totale inoperatività nel contesto di tale disposizione dei principi dell'individualizzazione e della flessibilità della pena, porterà il legislatore a ricorrere spesso a questa norma, incrementandone le tipologie criminose ivi contemplate, riservando così a sempre più ampie categorie di autori di reato, dalle condotte ritenute di spiccato allarme sociale, i regimi trattamentali differenziati ivi disciplinati<sup>56</sup>. Superfluo

<sup>54</sup> V. lo schema di disegno di legge delega per la riforma della Parte generale del codice penale redatta dalla Commissione Pisapia nel corso della XV legislatura in cui si prevede nell'ambito del trattamento sanzionatorio il ricorso a pene alternative di natura interdittiva, riparativa e pecuniaria e che riserva il carcere, quale estrema *ratio*, agli autori dei reati più gravi.

<sup>55</sup> L'*iter* ha inizio con il d.l. 152/91 conv. l. n. 203/91 e termina con la l. 356/92 di conversione del d.l. n. 306/92.

<sup>56</sup> Così si verifica per l'inserimento nel testo di quella norma, successivamente al 1992, di alcune ipotesi aggravate di contrabbando di tabacchi lavorati esteri, della fattispecie associativa di cui all'art. 416 c.p., finalizzata alla commissione di reati in tema di immigrazione clandestina, di prostituzione e pornografia minorile, di violenza sessuale, nonché per dei delitti contro la libertà individuale e contro la libertà sessuale ecc.

dire come ad ogni occasione di “nuova entrata”, corrisponderà un aumento della popolazione detenuta.

Gli stessi effetti produrranno sia sul piano dei numeri che dei contenuti altri provvedimenti restrittivi di questi ultimi dieci anni, inquadrabili in un contesto allarmistico di controffensiva a una criminalità dilagante, peraltro di matrice riconducibile perlopiù alle fasce socialmente più deboli della popolazione come i tossici e gli immigrati, i “comunque diversi” che sembrano mettere in pericolo la sicurezza sociale. Peraltro più che colpire manifestazioni di criminalità, questa politica tende soprattutto a criminalizzare condotte che sono solo espressione di disagio e precarietà sociali, che potrebbero e dovrebbero essere regolate, attraverso un forte impegno e solidi interventi a livello sociale, in maniera diversa dalla prisonizzazione di coloro che le pongono in essere.

L'accrescimento della popolazione penitenziaria che deriverà dall'entrata in vigore delle leggi sull'immigrazione (l. Bossi-Fini) del 2002, sulla recidiva (l. ex Cirielli) del 2005, sugli stupefacenti (l. Fini-Giovanardi) del 2006, sarà vertiginoso<sup>57</sup>, senza che le stesse abbiano apportato giovamenti di rilievo sia sul piano della diminuzione del crimine, che su quelli dell'ordine pubblico e della sicurezza.

A questo aumento spropositato hanno contribuito infine quei provvedimenti emanati nel corso del 2009 con l'etichetta di “Pacchetto sicurezza”, frutto di un clima altrettanto allarmistico, con i quali si è allargato il ricorso obbligatorio all'arresto e alla custodia cautelare in carcere<sup>58</sup>, si sono introdotti altri reati<sup>59</sup>, si è allargato per una ulteriore serie di reati, attraverso la loro sottoposizione al regime dell'art. 4 *bis* ord. penit., il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione ai sensi dell'art. 656 comma 5, c.p.p.<sup>60</sup>.

Così, indifferentemente, tossici, immigrati, recidivi, imputati o condannati in via definitiva, con pena breve o lunga da scontare, sono diventati gli ospiti privilegiati di un carcere che è diventato sempre di più un mero contenitore sociale per molti e sempre di meno il primo passo verso quel percorso “rieducativo” di pochi che il legislatore penitenziario ha normativamente disciplinato nel rispetto dell'art. 27, comma 3, Cost.

<sup>57</sup> A questo devastante fenomeno ha posto un freno, peraltro del tutto temporaneo, solo l'ultimo provvedimento di indulto del 2006 (a sua volta tacciato tuttavia di essere fonte di effetti criminogeni e di insicurezza sociale di elevatissima portata), ma poi il numero delle persone detenute ha ripreso a salire fino alle cifre preoccupanti dei nostri giorni.

<sup>58</sup> Ci si riferisce in particolare al d.l. 23 febbraio 2009 n. 11 conv. in l. 23 aprile 2009 n. 38, con il quale sono state apportate in tal senso modifiche agli artt. 275 e 380 c.p.p. nonché alla l. n. 94 del 2009.

<sup>59</sup> V. l'introduzione del reato d'immigrazione clandestina e la riproposizione del reato di oltraggio a P.U. (l. n. 94/09).

<sup>60</sup> Con il d.l. 23 febbraio 2009 n.11 conv. in l. 23 aprile 2009 n. 38 si è anche riscritto l'art. 4 *bis* ord. penit., inserendovi nuovi reati per i quali non è consentito pertanto a chi ne sia condannato fruire della sospensione dell'esecuzione ai sensi dell'art. 656 comma 5 c.p.p.

Dalla lettura della normativa testé richiamata, sempre più volta alla carcerizzazione, sotto il duplice profilo del ricorso tanto alla custodia cautelare che all'esecuzione penale<sup>61</sup>, è facile capire perché a proposito degli immigrati si sia prodotto il c.d. effetto "porta girevole" (ingresso e uscita dal carcere nell'arco di pochi giorni) e come questo fenomeno, congestionando ormai da tempo il sistema penitenziario, non abbia altra funzione, che quello della mera accoglienza, a scapito dell'ordinario svolgimento delle diverse attività trattamentali le cui risorse saranno in tal modo sempre più minate.

Altre responsabilità circa l'alta percentuale di detenuti stranieri vanno rintracciate nel fallimento degli strumenti deflativi predisposti dalla legge Bossi-Fini. L'espulsione dal territorio dello stato a titolo di sanzione alternativa alla detenzione, prevista per condannati in via definitiva, in presenza di determinati presupposti, fra i quali la clandestinità, l'identità certa e un residuo pena non superiore a due anni, non ha funzionato. La concreta esecuzione dei provvedimenti in tal senso emessi dalla magistratura di sorveglianza, è resa difficoltosa, se non addirittura, impossibile da una serie di motivi contingenti fra i quali la mancanza di accordi bilaterali con i Paesi di origine dei detenuti stranieri. Le persone colpite dal provvedimento restano dunque detenute e concorrono in grande misura a formare quella percentuale del 37,5 % (di cui il 70% circa risulta concentrata nei grandi istituti metropolitani) rappresentativa degli stranieri attualmente ristretti nei nostri istituti.

Quanto ai tossicodipendenti, sebbene in virtù della normativa contenuta nel T.U. n. 309/90, godano di un trattamento specificamente più favorevole, orientato al loro recupero sociale attraverso opportunità terapeutiche offerte in alternativa alla detenzione<sup>62</sup>, è difficile negare che la risposta più frequente nei loro confronti sia tornata ad essere il carcere pur se applicato in via indiretta, ossia per reati ad esso correlati. Queste sono, in particolare, le conseguenze della legge Fini-Giovanardi. In una recente pubblicazione, che tratta degli effetti di questa normativa sul sistema penale-penitenziario si possono leggere dati illuminanti in proposito<sup>63</sup>. Delle 92.800 persone entrate in carcere nel 2008, 30.528 appartengono a questa categoria (numero mai così elevato, sia in termini assoluti che in percentuale rispetto al totale degli ingressi) e che 28.795 vi sono entrate per reati previsti dal Testo Unico sugli stupefacenti (anche questo numero risulta mai raggiunto prima). Nel 2008 gli ingressi in carcere per i reati che conseguono alle politiche proibizioniste, ovvero i reati di spaccio e gli altri reati

<sup>61</sup> La custodia cautelare, che dovrebbe avere carattere eccezionale, sia per inefficienze del sistema che per deliberate scelte politiche, ha ormai raggiunto percentuali che si attestano intorno al 55% delle presenze e colpisce in numero rilevante soprattutto i soggetti socialmente più deboli.

<sup>62</sup> La sospensione dell'esecuzione ai sensi dell'art. 90, l'affidamento in prova in casi particolari, disciplinato dall'art. 94 sono le scelte d'elezione per un trattamento extramurario del tossicodipendente.

<sup>63</sup> Cfr. *Libro bianco sull'applicazione della legge Fini-Giovanardi*, a cura di Antigone e Forum droghe, ult. ed. novembre 2009.

commessi dai tossicodipendenti per sostenere la propria dipendenza, rappresentano da soli circa la metà. Viene inoltre riportato il dato relativo all'andamento delle misure alternative. Dopo l'indulto, il numero di quelle in corso, come era prevedibile, è fortemente scemato ma, a differenza del numero dei detenuti, non torna a crescere. A fronte degli oltre 14.700 tossicodipendenti ristretti alla fine del 2008, nello stesso periodo quelli in affidamento terapeutico erano poco più di 1.200, meno di un terzo rispetto all'inizio del 2006. La legge ex-Cirielli, ha inoltre fortemente depotenziato la fruibilità di misure extra carcerarie da parte di questi soggetti a causa della loro alta propensione alla recidiva.

Gli effetti negativi di quella legge sul piano del sovraffollamento vanno peraltro ben oltre le ripercussioni constatate sulla fruibilità delle misure alternative da parte di questi particolari soggetti. A seguito dell'entrata in vigore della stessa, opera infatti un divieto generale di sospensione dell'ordine di esecuzione (prevista dall'art. 656, comma 5, c.p.p.), nei confronti di tutti coloro a cui sia stata applicata la recidiva ai sensi dell'art. 99, comma 4, c.p. (art. 656, comma 9, lettera c) c.p.p.); sono stati innalzati, per questi medesimi soggetti, i limiti di pena che deve essere stata espia ai fini della concessione dei permessi-premio (art. 30 *quater* ord. penit.), della detenzione domiciliare concedibile ai sensi dell'art. 47 *ter*; comma 1.1, ord. penit., della semilibertà (art. 50 *bis* ord. penit); sussistono ora nei confronti dei condannati i nuovi divieti di concessione della detenzione domiciliare *ex* art. 47 *ter*; comma 1 *bis*, ord. penit.) e di benefici in genere ai sensi dell'art. 58 *quater*; comma 7 *bis*, ord. penit.

Fra le ragioni di questa paralisi del sistema delle misure alternative, nel momento in cui ne se ne dovrebbe fare maggiore uso per decongestionare le carceri, va dunque annoverata anche la crescente diffidenza del legislatore nei confronti delle stesse. Diffidenza peraltro del tutto ingiustificata perché è statisticamente dimostrato che i tassi di recidiva per chi sconta la propria pena in misura alternativa sono molto più bassi (19%) rispetto a quelli di chi espia tutta la pena in detenzione (68%), ed i costi di gestione del sistema delle misure alternative sono molto inferiori a quelli del sistema penitenziario.

In questo contesto la pena detentiva rimane sostanzialmente l'unica pena applicabile al condannato e il passaggio dal carcere è tornato ad essere oggi un momento obbligatoriamente previsto dalla legge per tutta una serie di tipologie di reato. Né alcun progetto di modifiche legislative collegate a programmi di effettivo reinserimento sembra attualmente profilarsi all'orizzonte.

Questa politica criminale, orientata ad una logica antitetica a quella di un diritto penale minimo e mite che non riempia le carceri di negletti, ma lo riserva a chi risulti effettivamente pericoloso per la società libera, ha dato i suoi frutti: un carcere sovraffollato oltre il limite di ogni tolleranza e quel che più conta, da giovani fra i diciotto e i venticinque anni, il più delle volte in custodia cautelare per fatti di lieve entità o in espiazione di pene che vanno dai sei mesi ai due o tre anni, che passano, spesso stipati in una cella, senza niente fare, la maggior parte della loro giornata.

I danni prodotti dal fenomeno del sovraffollamento sono dunque sotto gli occhi di tutti, in primo luogo sul piano del c.d. "trattamento rieducativo", che rimane pur sempre l'opzione che il nostro legislatore, sia costituzionale che ordinario, ha assegnato all'esecuzione penale e che la giurisprudenza della Corte costituzionale continua ad affermare che sia.

Vi sono peraltro anche i danni che si ripercuotono sul rispetto di altri rilevanti principi costituzionali, come quelli che impongono la tutela della salute della persona ristretta, dei suoi rapporti familiari e sociali, del diritto-dovere al lavoro. Sono evidenti le ripercussioni che una situazione del genere provoca ogni giorno sulla salute dei detenuti per i ritardi che si verificano nei tempi di intervento tanto nei casi di conclamate compromissioni della medesima quanto nei casi in cui la segnalazione ancora sintomatica di una patologia rende necessario contare su una tempestiva diagnosi ovvero quando la recente diagnosi rende necessario apprestare con sollecitudine le cure del caso. Altrettanto manifesti sono i danni derivanti dalla quotidiana violazione del principio della territorializzazione della pena, che imporrebbe all'amministrazione penitenziaria di detenere la persona ristretta in prossimità dei luoghi di residenza dei familiari. Troppi trasferimenti, avvenuti per alleggerire il carico di molti istituti hanno determinato una sorta di sradicamento per il detenuto dagli affetti e dai propri interessi con conseguenti problemi per i colloqui con i familiari o con il proprio difensore. Sono poi da sottolineare le violazioni che costantemente si perpetrano della normativa in tema di lavoro penitenziario, che ne imporrebbe l'obbligo per i condannati (art. 20, comma 3, ord. penit.), senza dire delle condizioni di lavoro che dovrebbero essere garantite al personale penitenziario (inadeguato sia sotto il profilo del numero che della formazione professionale) e che proprio a causa della sovrappopolazione che si trova a dover gestire si rivelano ogni giorno di più gravose, pericolose e stressanti.

Da decenni assistiamo al fallimento dell'ordinamento penitenziario, "primo testo di legge ordinaria sul carcere", per il ruolo negativo giocato dal sovraffollamento sul piano della "pena rieducativa"; la sentenza della Corte Edu, ci costringe a prendere coscienza che questo fenomeno – non solo mai risolto, ma portato all'esasperazione da scelte legislative scriteriate e demagogiche, a cui in gran parte abbiamo accennato – sta annientando giorno dopo giorno, sempre di più, la dignità delle persone detenute, sottoponendo le medesime a condizioni di vita, formalmente riconosciute come trattamenti inumani e degradanti. Il sovraffollamento penitenziario si è trasformato in una emergenza umanitaria. Anche per questo motivo una soluzione razionale e organica del problema non può più essere ulteriormente rinviata.

#### 4. I rimedi per uscire dall'emergenza

Di questo stato delle cose sembra essersi reso conto, finalmente, anche il Governo che, con un provvedimento del tutto inusitato<sup>64</sup>, all'inizio del 2010, ha riconosciuto formalmente lo stato di emergenza per le carceri fino al 31 dicembre 2010<sup>65</sup>. Già nel febbraio 2009, resistendo alle forti pressioni che reclamavano soluzioni ben più immediate, era stato predisposto, sempre dal Governo attualmente in carica, il c.d. "piano carceri Alfano" (dal nome del Ministro). Non risulta che questo progetto, peraltro mai ufficialmente presentato, fosse in grado di affrontare concretamente la grave situazione carceraria italiana, mediante la predisposizione di mezzi e interventi adeguati allo scopo. Infatti, la soluzione prospettata sembrava andare tutta nella direzione della costruzione di nuovi istituti penitenziari.

Posto che interventi di questa natura sono comunque necessari al fine di garantire ai detenuti condizioni di vita nel rispetto della loro dignità, un mero piano d'edilizia penitenziaria – oltre a non risolvere la situazione emergenziale venutasi a creare – dati anche i tempi necessariamente lunghi richiesti per la sua realizzazione e le difficoltà già manifestatesi nel reperimento delle risorse finanziarie necessarie – avrebbe avuto soltanto effetti deleteri sul nostro sistema penale, potendosi constatare facilmente, anche alla luce delle molte esperienze a livello europeo, come l'aumento della capienza carceraria, non sostenuta da una politica penitenziaria mirata al recupero del condannato – attraverso l'impiego di misure alternative alla detenzione – tenda inevitabilmente a risolversi in una parallela crescita della popolazione detenuta. Né può essere dimenticato che con una simile scelta non si tiene conto del principio rieducativo che nel nostro ordinamento regola l'esecuzione della pena e per la cui realizzazione è necessario che i programmi trattamentali risultino funzionali allo scopo, che le misure alternative trovino effettiva applicazione e che, infine, siano approntati strumenti di reinserimento sociale e lavorativo adeguati<sup>66</sup>.

L'evolversi della situazione all'interno degli istituti nel senso estremamente drammatico di cui si è detto, ha portato, nel frattempo, al superamento o quanto meno all'accantonamento momentaneo del medesimo piano, sostituito dal nuovo progetto "emergenza carceri" che, allo stato, si sostanzia nell'attribuzione all'attuale capo del

<sup>64</sup> Richiamandosi alla disposizione di cui alla l. n. 225/1992, art. 5, comma 1, istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, che prevede la possibilità di dichiarare lo stato di emergenza in occasione dei verificarsi di eventi di particolare gravità.

<sup>65</sup> Cfr. Decreto presidente del Consiglio del 13 gennaio 2010, recante la "Dichiarazione dello stato di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale".

<sup>66</sup> Si pensi, tanto per fare qualche esempio, alle difficoltà che attualmente si riscontrano nella concessione di misure alternative alla popolazione detenuta di origine extracomunitaria e a quei soggetti condannati per pene detentive brevi per i quali il ricorso alle misure alternative è ostacolato da preclusioni normative.

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (già nominato Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria con riferimento al "Piano carceri" a cui si è appena fatto riferimento) di poteri di Commissario delegato e nella programmata costruzione di 47 padiglioni da affiancare agli istituti già esistenti, nell'attesa di espletare le procedure burocratiche per la realizzazione, a partire dal 2011, di nuovi istituti penitenziari, a cui dovrebbe accompagnarsi l'adeguamento degli organici del personale penitenziario, mediante l'assunzione di circa duemila nuovi agenti. Nello stesso piano, è stata prevista l'introduzione di misure deflative, consistenti nella possibilità, per i detenuti condannati per reati meno gravi, di scontare l'ultimo anno di pena residua in detenzione domiciliare e per gli imputati per reati presumibilmente puniti con una pena non superiore a tre anni, nell'applicazione dell'istituto della "messa alla prova" – già vigente in ambito minorile – impiegando allo stesso tempo i medesimi soggetti in lavori di pubblica utilità, con conseguente sospensione del processo a loro carico.

Questo nuovo piano, dunque, prospetta una volontà del Governo di accedere anche a soluzioni di carattere extramurario – seppure manifestata in una forma allo stato estremamente vaga – ed ha già trovato il consenso di un ramo del Parlamento che ha in conseguenza impegnato lo stesso ad assumere, fin da subito, iniziative anche di tipo normativo in tal senso rivolte.

Accanto al piano del Governo, hanno meritato l'attenzione della Camera anche alcune iniziative promosse trasversalmente da parte di diversi gruppi parlamentari. La stessa, infatti, ha approvato, a seguito di un'ampia discussione, alcune delle mozioni – contenenti soluzioni di vario genere – volte a sollecitare l'ormai improcrastinabile intervento riformatore del legislatore<sup>67</sup>. È stato così votato un provvedimento di indirizzo favorevole, oltre che ad una revisione della disciplina della custodia cautelare – richiamando al rispetto del principio che la stessa deve realizzarsi solo come *extrema ratio*, allorché ogni altra misura risulti inadeguata allo scopo e sostenendo, conseguentemente, un maggiore utilizzo della misura degli arresti domiciliari –, all'introduzione dell'istituto della messa alla prova anche nel processo penale a carico di adulti, ad un ampliamento del ricorso alle misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario, all'applicazione della detenzione domiciliare quale misura di maggiore utilizzo per i condannati a reati di minore gravità – anche attraverso l'attivazione di efficaci mezzi di controllo a distanza – e all'istituzione di altre misure extracarcerarie specifiche per immigrati e tossicodipendenti, proponendo, a tal proposito, la creazione, per i primi, di centri d'accoglienza presso i quali scontare condanne in regime alternativo alla tradizionale detenzione in carcere e, per i secondi, la realizzazione di istituti c.d. «a custodia attenuata».

Nella prospettiva di migliorare le condizioni di vita dei detenuti, la Camera si è

<sup>67</sup> V. le mozioni C. 1/00288, Bernardini (PR); C. 1/00240, Vietti (UDC); C. 1/00301, Di Stanislao (IDV); C. 1/00302, Franceschini (PD); C. 1/00309, Vitali (PDL) discusse alla Camera nelle sedute dell'11 e 12 gennaio 2010.

mostrata altresì favorevole all'introduzione di meccanismi volti a garantire il rispetto del principio di umanizzazione della pena e la sua finalità rieducativa e che, allo stesso tempo, assicurino al detenuto un'adeguata tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei suoi diritti; ha anche approvato l'istituzione della figura del garante dei diritti dei detenuti (già presente in ambito regionale) a livello nazionale. Sempre nell'ottica di dare effettiva attuazione ai principi contenuti nell'art. 27, comma 3, Cost., è stata sostenuta, infine, la richiesta di aumenti del personale di polizia penitenziaria, degli educatori, degli assistenti sociali e degli psicologi nonché quella di risolvere le disfunzioni del servizio sanitario penitenziario, così da neutralizzare, o quanto meno ridurre, le cause dell'elevato numero di morti, di suicidi e i fenomeni di autolesionismo. Nella stessa sede, è stato infine richiamato il doveroso rispetto del principio della territorializzazione della pena, a proposito del quale il Governo ha già assunto formali impegni. Sono state invece respinte le proposte di modifica riguardanti la normativa della legge ex Cirielli relative alla recidiva nonché quelle proposte con riferimento al T.U. n. 309/90 in materia di stupefacenti.

Alle misure approvate alla Camera, rappresentative dell'attenzione che viene finalmente rivolta al problema del sovraffollamento carcerario e alle violazioni dei principi posti a tutela della dignità della persona e della umanità della pena che ne conseguono – e per le quali appunto la Corte Edu ha condannato il nostro Paese –, dovrebbero e potrebbero accompagnarsi altri rimedi, che in altri contesti sono stati elaborati e suggeriti a superamento dell'emergenza carceri. Così è, ad esempio, per la proposta di eliminazione del divieto di concessione della detenzione domiciliare attualmente previsto per i recidivi reiterati ai sensi dell'art. 47 *ter*, comma 1 *bis*, secondo periodo, ord. penit., che lascerebbe alla magistratura di sorveglianza la discrezionalità di decidere caso per caso in merito alla concessione della misura sulla base di una pericolosità sociale valutata di volta in volta e non per legge presunta<sup>68</sup>; allo stesso modo è per il proposto ampliamento fino a tre anni dei limiti temporali attualmente fissati per la concessione della detenzione domiciliare in alternativa all'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 *ter*, comma 1 *bis*, primo periodo, ord. penit.)<sup>69</sup>; così è, infine per un'interessante proposta di legge riguardante l'introduzione di una nuova misura alternativa definita "patto per il reinserimento e la sicurezza sociale"<sup>70</sup>. Né sono da sottovalutare le proposte e l'impegno assunti dall'Unione delle Camere Penali,<sup>71</sup> ai fini di una riforma sia della custodia cautelare sia delle misure

<sup>68</sup> Cfr. G.M. PAVARIN, *Le riforme e la realtà della condizione penitenziaria: proposte e fattibilità*, relazione presentata al 42° Convegno SEAC, Roma, 19-21 novembre 2009, inedita.

<sup>69</sup> Cfr. G.M. PAVARIN, *op. cit.*

<sup>70</sup> La proposta di legge in questione, messa a punto dalla redazione di Ristretti orizzonti con la consulenza del dott. A. MARGARA può essere letta sul sito [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it).

<sup>71</sup> Cfr. UCPI, Congresso straordinario Torino 2-4 ottobre 2009, *Chi ha paura della riforma?*, III sezione di lavoro: "La questione carcere", *Documento dell'osservatorio carcere*, in [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it).

alternative alla detenzione sia del trattamento sanzionatorio previsto dal codice penale, per contrastare il sovraffollamento carcerario con mezzi ritenuti più idonei e immediati rispetto ad interventi di edilizia penitenziaria.

Un tale piano di riforme renderebbe il nostro Paese in linea con le direttive a suo tempo impartite da Consiglio d'Europa attraverso la Raccomandazione "No. R (99) 22 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri riguardante il sovraffollamento penitenziario e l'aumento della popolazione carceraria", la quale, già nel 1999, aveva enucleato i principi generali sul corretto utilizzo della custodia cautelare, sulla finalità della pena detentiva e sul rispetto della dignità delle persone detenute, ma che lo Stato italiano ha fino ad oggi disatteso<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> A riprova che il problema del sovraffollamento è un problema anche europeo, merita di essere segnalata la XV Conferenza dei Direttori delle amministrazioni penitenziarie (CDAP), sul tema "Prigioni sovraffollate: cercando soluzioni", tenutasi nel settembre scorso a Edimburgo e promossa dal Consiglio d'Europa. Le due sessioni plenarie previste hanno riguardato: a) la custodia dei detenuti stranieri; b) la gestione degli istituti penitenziari in condizioni di sovraffollamento, incluso il trattamento, dei detenuti condannati a pena di lunga durata o all'ergastolo e cooperazione con servizi esterni per preparare la liberazione anticipata ed il reinserimento. Inoltre, sono stati svolti seminari su specifiche tematiche riguardanti la custodia cautelare, i detenuti stranieri e quelli condannati a pene di lunga durata o all'ergastolo.

