

# Sovraffollamento delle carceri italiane: quali soluzioni?

Altalex, 18 marzo 1023 ([Nadia Laface](#))

La Corte europea dei diritti dell'uomo, con [sentenza 8 gennaio 2013](#), ha dichiarato incompatibile l'attuale situazione carceraria italiana con l'art. 3 della Convenzione Europea sui diritti dell'uomo (*proibizione della tortura e di trattamenti inumani o degradanti*); la condanna della magistratura di Strasburgo fa espresso riferimento al sovraffollamento nelle carceri e ai disagi che ne derivano, definendoli *problema strutturale e sistemico*.

In particolare la sentenza, nel caso "Torreggiani e altri contro Italia" ha ad oggetto sette ricorsi depositati tra il 2009 e il 2010, da altrettanti detenuti dei penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza cui, con tale decisione, è stato ora riconosciuto il diritto al risarcimento per danni morali (pari a 100 mila euro). Anche se Strasburgo non può determinare le scelte di politica penale degli Stati, si avvisa l'Italia che sono centinaia i ricorsi in attesa di essere decisi; pertanto, si esprime l'invito a prendere provvedimenti entro un anno da quando la sentenza sarà diventata definitiva, introducendo altresì misure di risarcimento per le vittime del sovraffollamento; in ultimo, si esortano i giudici a fare un maggior uso delle misure alternative alla detenzione.

In effetti, ormai non si può negare la essenzialità di un sistema sanzionatorio differenziato, sistema che consenta al giudice, nell'ambito della discrezionalità accordatagli dagli [artt. 132 e ss. c.p.](#), di effettuare le opportune valutazioni al fine di rendere la pena adeguata, nella natura e nella misura, anche al recupero sociale del reo. In tale quadro può a tutti gli effetti inserirsi il sistema della premialità progressiva -inteso quale graduale attenuazione della pena, ove possibile, parallelamente alla dimostrata progressiva riacquisizione delle abitudini sociali- e il sistema delle misure alternative alla detenzione.

In particolare, le misure alternative cumulano, insieme alla finalità specialpreventiva, il duplice vantaggio di ridurre l'ambito applicativo della tradizionale pena detentiva, e di mantenere la funzione generalpreventiva del sistema penale, trattandosi semplicemente di differenti forme di "penalità", alternative non alla pena in generale ma soltanto alla pena detentiva. La funzione della prevenzione speciale è peraltro quella di eliminare o ridurre il pericolo che il soggetto ricada in futuro nel reato, mediante un'azione rieducativa che agisca sugli stessi fattori che avevano determinato il perpetrarsi del delitto.

Principio fondamentale è l'articolo 27 della Costituzione che enuncia "*Le pene (...) devono tendere alla rieducazione del condannato*", così affermando il principio del finalismo rieducativo della pena, la cui giustificazione etica e logica, evidentemente, non può non fare riferimento alle specifiche esigenze specialpreventivo-risocializzative del condannato. La rieducazione si traduce, in ultima analisi, in una solidaristica offerta di opportunità, affinché al soggetto sia data la possibilità di un progressivo reinserimento sociale, correggendo la propria antisocialità e adeguando il proprio comportamento alle regole giuridiche.

In aperta violazione di tale principio costituzionale risulta oggi il sistema carceri; la semplice devastante analisi degli eventi critici intervenuti negli istituti penitenziari, vede nel 2012 verificatisi ben **56 suicidi tra i detenuti**, ed **un affollamento pari a 65.701 detenuti presenti a fronte di una capienza regolamentare pari a 47.040 unità**.

Eventi critici negli istituti penitenziari - Anni 1992 - 2012

Eventi critici negli istituti penitenziari			
Serie storica degli anni: 1992 - 2012			
Anni	Presenza media Detenuti in custodia	Suicidi	Decessi per cause naturali

	detenuti (*)	nel corso dell'anno (presenti al 1° gennaio + entrati dalla libertà) (**)	valore assoluto	ogni 10.000 detenuti mediamente presenti	ogni 10.000 detenuti in custodia nel corso dell'anno	valore assoluto	ogni 10.000 detenuti mediamente presenti	ogni 10.000 detenuti in custodia nel corso dell'anno
1992	44.134	128.797	47	10,6	3,6	89	20,2	6,9
1993	50.903	145.435	61	12,0	4,2	111	21,8	7,6
1994	52.641	148.593	50	9,5	3,4	86	16,3	5,8
1995	50.448	139.580	50	9,9	3,6	79	15,7	5,7
1996	48.528	134.557	45	9,3	3,3	78	16,1	5,8
1997	49.306	136.014	55	11,2	4,0	67	13,6	4,9
1998	49.559	135.629	51	10,3	3,8	78	15,7	5,8
1999	51.072	135.673	53	10,4	3,9	83	16,3	6,1
2000	53.338	133.211	56	10,5	4,2	104	19,5	7,8
2001	55.193	131.814	69	12,5	5,2	108	19,6	8,2
2002	56.431	136.460	52	9,2	3,8	108	19,1	7,9
2003	56.081	137.460	57	10,2	4,1	100	17,8	7,3
2004	56.064	136.512	52	9,3	3,8	104	18,6	7,6
2005	58.817	145.955	57	9,7	3,9	115	19,6	7,9
2006	51.748	150.237	50	9,7	3,3	81	15,7	5,4
2007	44.587	129.446	45	10,1	3,5	76	17,0	5,9
2008	54.789	141.493	46	8,4	3,3	96	17,5	6,8
2009	63.087	146.193	58	9,2	4,0	100	15,9	6,8
2010	67.820	149.432	55	8,1	3,7	108	15,9	7,2
2011	67.405	144.943	63	9,3	4,3	102	15,1	7,0
2012	66.449	129.917	56	8,4	4,3	97	14,6	7,5

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

Trattasi di dati statistici, mera rappresentazione numerica di disagi e problematiche non altrimenti rappresentabili ma di cui gli stessi operatori del diritto non mancano di farsi portatori nelle sedi istituzionali, tra cui, in ultimo, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario.

Relativamente alla situazione di sovraffollamento, si segnala il report dei detenuti presenti aggiornato al 31 dicembre 2012.

<b>Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione situazione al 31 dicembre 2012</b>							
regione di detenzione	numero istituti	capienza regolamentare	detenuti presenti		di cui stranieri	detenuti presenti in semilibertà (*)	
			totale	donne		totale	stranieri
<b>Abruzzo</b>	8	1.512	<b>1.894</b>	73	298	13	2
<b>Basilicata</b>	3	441	<b>454</b>	18	53	3	0
<b>Calabria</b>	12	2.151	<b>2.916</b>	62	502	15	0
<b>Campania</b>	17	5.794	<b>8.165</b>	340	951	230	4
<b>Emilia Romagna</b>	13	2.464	<b>3.469</b>	136	1.776	40	10

<b>Friuli Venezia Giulia</b>	5	548	<b>862</b>	27	510	19	5
<b>Lazio</b>	14	4.834	<b>7.012</b>	462	2.806	89	15
<b>Liguria</b>	7	1.088	<b>1.819</b>	66	1.047	36	9
<b>Lombardia</b>	19	6.051	<b>9.307</b>	597	3.998	79	5
<b>Marche</b>	7	777	<b>1.225</b>	34	542	9	0
<b>Molise</b>	3	391	<b>480</b>	0	56	2	0
<b>Piemonte</b>	13	3.679	<b>4.997</b>	169	2.481	38	9
<b>Puglia</b>	11	2.459	<b>4.145</b>	210	777	87	2
<b>Sardegna</b>	12	2.257	<b>2.133</b>	47	919	22	0
<b>Sicilia</b>	27	5.555	<b>7.098</b>	171	1.372	89	5
<b>Toscana</b>	18	3.261	<b>4.148</b>	152	2.286	81	24
<b>Trentino Alto Adige</b>	2	280	<b>416</b>	18	289	8	2
<b>Umbria</b>	4	1.332	<b>1.630</b>	69	703	20	2
<b>Valle d'Aosta</b>	1	181	<b>281</b>	0	203	1	0
<b>Veneto</b>	10	1.985	<b>3.250</b>	153	1.923	37	6
<b>totale nazionale</b>	<b>206</b>	<b>47.040</b>	<b>65.701</b>	<b>2.804</b>	<b>23.492</b>	<b>918</b>	<b>100</b>

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

Sulla eventuale possibilità di modulare l'impatto delle misure alternative sulla base della tipologia di reato e del relativo trattamento sanzionatorio, risulta utile il riferimento alla seguente dettagliata analisi:

<b>Detenuti presenti per tipologia di reato Situazione al 31 Dicembre 2012</b>			
<b>Tipologia di reato</b>	<b>Donne</b>	<b>Uomini</b>	<b>Totale</b>
<b>Detenuti Italiani + Stranieri</b>			
Associazione di stampo mafioso (416bis)	133	6.391	<b>6.524</b>
Legge droga	1.119	25.041	<b>26.160</b>
Legge armi	128	10.297	<b>10.425</b>
Ordine pubblico	114	3.022	<b>3.136</b>
Contro il patrimonio	1.214	33.369	<b>34.583</b>
Prostituzione	127	872	<b>999</b>
Contro la pubblica amministrazione	166	8.141	<b>8.307</b>
Incolunità pubblica	24	1.631	<b>1.655</b>
Fede pubblica	173	4.479	<b>4.652</b>
Moralità pubblica	4	195	<b>199</b>
Contro la famiglia	63	1.790	<b>1.853</b>
Contro la persona	810	23.280	<b>24.090</b>
Contro la personalità dello stato	15	125	<b>140</b>
Contro l'amministrazione della giustizia	315	6.383	<b>6.698</b>
Economia pubblica	11	611	<b>622</b>
Contravvenzioni	86	4.191	<b>4.277</b>
Legge stranieri	82	1.867	<b>1.949</b>
Contro il sent.to e la pietà dei defunti	43	1.068	<b>1.111</b>
Altri reati	64	3.153	<b>3.217</b>

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

I dati al 31.12.2012 del ricorso alle misure alternative alla detenzione rivelano, peraltro, che emerge puntualmente applicata la disciplina premiante vigente:

Misure alternative alla detenzione - Dati al 31 dicembre 2012

<b>TIPOLOGIA</b>	<b>NUMERO</b>
<b>AFFIDAMENTO IN PROVA</b>	
Condannati dallo stato di <b>libertà</b>	4.398
Condannati dallo stato di <b>detenzione*</b>	2.405
Condannati <b>tossico/alcooldipendenti</b> dallo stato di <b>libertà</b>	966
Condannati <b>tossico/alcooldipendenti</b> dallo stato di <b>detenzione*</b>	1.811
Condannati <b>tossico/alcooldipendenti</b> in <b>misura provvisoria</b>	373
Condannati <b>affetti da aids</b> dallo stato di <b>libertà</b>	-
Condannati <b>affetti da aids</b> dallo stato di <b>detenzione*</b>	36
<b>Totale</b>	<b>9.989</b>
<b>SEMILIBERTA'</b>	
Condannati dallo stato di <b>libertà</b>	65
Condannati dallo stato di <b>detenzione*</b>	793
<b>Totale</b>	<b>858</b>

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

<b>TIPOLOGIA</b>	<b>NUMERO di cui</b>	
<b>DETENZIONE DOMICILIARE</b>		<b>L. 199/2010</b>
Condannati dallo stato di <b>libertà</b>	2.727	612
Condannati dallo stato di <b>detenzione*</b>	4.427	2.028
Condannati in <b>misura provvisoria</b>	1.923	-
Condannati <b>affetti da aids</b> dallo stato di <b>libertà</b>	12	-
Condannati <b>affetti da aids</b> dallo stato di <b>detenzione*</b>	30	-
Condannate <b>madri/padri</b> dallo stato di <b>libertà</b>	6	-
Condannate <b>madri/padri</b> dallo stato di <b>detenzione*</b>	14	-
<b>Totale</b>	<b>9.139</b>	<b>2.640</b>

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

**Detenuti domiciliari ex Legge 199/2010 in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna**

**Periodo 16 dicembre 2010 - 31 dicembre 2012**

<b>Condannati in stato di detenzione domiciliare dalla detenzione**</b>	<b>8.914</b>
<b>Condannati in stato di detenzione domiciliare dalla libertà</b>	<b>2.532</b>

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

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

*Dalla suesposta analisi, emerge che il punto di snodo focale non è tanto da individuarsi in sede giurisdizionale ed esecutiva, quanto in sede legislativa, attraverso l'elaborazione di strumenti che consentano di allargare le ipotesi di applicazione di misure alternative e, altresì, individuino possibilità di sviluppo di misure premiali. E' d'obbligo, a questo punto, il richiamo a due disegni di legge presentati nella XVI legislatura e fermi in Parlamento: il disegno di legge n. 3596 atto Senato della Repubblica, in materia di **pene detentive non carcerarie e disposizioni di sospensione del procedimento con messa alla prova** e nei confronti degli irreperibili; e il disegno di legge n. 2094 atto Camera dei deputati, di introduzione del **proscioglimento per particolare tenuità del fatto**.*

### **Disegno di legge n. 3596 Atto Senato**

Si prevede che, per i delitti puniti con la reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, la pena detentiva principale possa essere, in via alternativa e tenuto conto dei criteri indicati dall'[articolo 133 c.p.](#), la reclusione presso l'abitazione del condannato o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza; inoltre che, per le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto, la pena detentiva principale potrebbe individuarsi, in via alternativa e tenuto conto dei criteri indicati dall'[articolo 133 c.p.](#), anche nell'arresto presso il domicilio, continuativo, per singoli giorni della settimana o per fasce orarie, in misura non inferiore a cinque giorni e non superiore a tre anni; la disciplina delle pene detentive non carcerarie dovrebbe essere ovviamente coordinata con quella delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi previste dalla [legge 24 novembre 1981, n. 689](#), anche modificando, ove necessario, i presupposti applicativi di queste ultime, ovvero sopprimendola, anche in parte.

Nei procedimenti per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, l'imputato potrà invece chiedere la sospensione del processo con messa alla prova. La messa alla prova comporterà la prestazione di un lavoro di pubblica utilità nonché condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose derivanti dal reato. L'esito positivo della prova estinguerà il reato per cui si procede, senza però pregiudicare l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, ove previste dalla legge. Decorso il periodo di sospensione del procedimento con messa alla prova, il giudice dichiarerà con sentenza estinto il reato se, tenuto conto del comportamento dell'imputato, riterrà che la prova abbia avuto esito positivo; in caso di esito negativo, il giudice disporrà con ordinanza che il processo riprenda il suo corso.

### **Disegno di legge n. 2094 Atto Camera**

Viene proposto di introdurre l'istituto del **proscioglimento per particolare tenuità del fatto**. In particolare, in presenza di vicende che, pur astrattamente valutabili sul piano penale, presentino un grado di offensività particolarmente ridotto, il processo penale potrebbe essere definito, secondo i casi, con una formula di archiviazione o di proscioglimento per la particolare tenuità del fatto. Un istituto analogo è già previsto nel nostro ordinamento nel procedimento penale dinanzi al giudice di pace (artt. 17 e 34 del [d.lgs. n. 274 del 2000](#)), per il quale sono indicati i casi in cui il fatto è di particolare tenuità. Nel processo penale per i minorenni (art. 27 del DPR n. 448 del 1988) è prevista nel nostro ordinamento la sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto.

La proposta di legge A.C. 2094-A modifica il c.p.p. e stabilisce che possa essere **dichiarata d'ufficio** la non punibilità per particolare tenuità del fatto, in ogni stato e grado del giudizio e già a partire dalla fase delle indagini del pubblico ministero, sulla base di taluni parametri ben definiti, tra cui l'**esiguità delle conseguenze dannose o pericolose della condotta e l'occasionalità della stessa**. Viene quindi individuato un **nuovo tipo di sentenza di proscioglimento**, ma il giudice dovrà comunque pronunciarsi sulla domanda relativa alle **restituzioni e al risarcimento del danno**;

analogamente, la decisione sugli effetti civili nel caso di estinzione del reato per amnistia o per prescrizione dovrà essere presa anche a seguito di sentenza di proscioglimento per particolare tenuità del fatto. Permarrebbero in ogni caso gli effetti penali, in quanto anche tali decisioni dovranno essere iscritti per estratto nel **casellario giudiziario**.

Entrambi i disegni di legge commentati, oltre a porre potenzialmente rimedio alla insostenibile situazione delle carceri italiane, ottemperando all'invito dei giudici di Strasburgo, favorirebbero la **deflazione del carico processuale penale, senza peraltro intaccare né il principio della obbligatorietà dell'azione penale**, né la componente afflittiva della pena che, anzi, risulteranno tanto più garantiti quanto più verranno valorizzati e tutelati il rispetto della dignità umana e la puntuale applicazione dell'ordinamento penitenziario.

### La recente giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione:

<p><b>ASPETTI PROCESSUALI</b></p>	<p>Sez. U, <a href="#">Sentenza n. 5859 del 27/10/2011</a>.</p> <p>L'estinzione di ogni effetto penale determinata dall'esito positivo dell'affidamento in prova al servizio sociale comporta che delle relative condanne non possa tenersi conto agli effetti della recidiva.</p> <p><b>Sez. 1, Sentenza n. 45419 del 21/09/2011</b></p> <p>In tema di affidamento in prova al servizio sociale, fra le prescrizioni che accompagnano la concessione del beneficio non può ricomprendersi, nel caso di soggetto condannato per illecito edilizio, la demolizione delle opere da lui abusivamente realizzate, non rientrando tale prescrizione nel novero di quelle tipizzate dall'art. 47, commi quinto, sesto e settimo, della l. 26 luglio 1975 n. 354.</p> <p><b>Sez. 1, Sentenza n. 25039 del 11/01/2012</b></p> <p>È abnorme, perché determina una stasi procedimentale non altrimenti superabile, il provvedimento con cui il magistrato di sorveglianza, senza provvedere, restituisca gli atti al pubblico ministero che aveva proposto richiesta di applicazione della misura dell'esecuzione nel domicilio della pena detentiva inferiore all'anno, rilevando erroneamente la necessità dell'immediata revoca del decreto di sospensione dell'esecuzione della pena per omessa presentazione dell'istanza dell'interessato in ordine ad una misura alternativa e la non ulteriore sospendibilità dell'esecuzione.</p>
<p><b>PRESUPPOSTI CONCESSIONE MISURE ALTERNATIVE</b></p>	<p><b>Sez. 1, Sentenza n. 33795 del 08/07/2011</b></p> <p>Il divieto, previsto dall'art. 58-quater Ord. pen., di concessione - per tre anni - dei benefici penitenziari al soggetto che si sia reso colpevole del reato di evasione decorre dal momento in cui riprende la detenzione interrotta dall'evasione.</p> <p><b>Sez. 1, Sentenza n. 46730 del 18/10/2011</b></p> <p>I trattamenti sanitari nei confronti del detenuto, ed in specie quelli chirurgici, sono incoercibili ma, se potenzialmente risolutivi di condizioni di salute deteriori, in forza delle quali il detenuto medesimo chiede il differimento della pena, o una misura alternativa</p>

	<p>alla detenzione, la loro accettazione si pone come condizione giuridica necessaria alla positiva valutazione della relativa richiesta.</p> <p><b>Sez. 1, Sentenza n. 12746 del 07/03/2012</b></p> <p>Ai fini della concessione della liberazione anticipata, la partecipazione del condannato all'opera di rieducazione si riferisce, secondo i criteri indicati dall'art. 103 Reg. Es. (approvato con d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230), alla sola condotta esteriore e non presuppone alcuna diagnosi di risocializzazione già conseguita, ma soltanto l'adesione al processo di reintegrazione sociale "in itinere". (In applicazione del principio, la Corte ha annullato il diniego della liberazione anticipata motivato sulla commissione da parte del condannato di un illecito disciplinare risalente al semestre successivo a quello oggetto della domanda).</p>
<p><b>VALUTAZIONE SULLA COMPATIBILITA'</b></p>	<p><b>Sez. 1, Sentenza n. 14827 del 21/03/2012</b></p> <p>L'affidamento in prova al servizio sociale non può essere revocato per la sopravvenienza di un provvedimento applicativo di misura cautelare (nella specie, arresti domiciliari) relativo a fatti antecedenti alla concessione della misura alternativa, spettando al tribunale di sorveglianza verificare, in concreto, l'effettiva compatibilità delle due misure.</p> <p><b>Sez. 1, Sentenza n. 8707 del 08/02/2012</b></p> <p>Il divieto di concessione delle misure alternative alla detenzione, salvo il caso che il detenuto collabori con la giustizia, opera per i delitti - nel caso di specie, delitto di estorsione - aggravati dal fine di agevolazione dell'attività di un'associazione di tipo mafioso, seppure commessi nella forma del tentativo.</p>

(Altalex, 18 marzo 2013. Articolo di [Nadia Laface](#))

/ [carceri](#) / [detenuti](#) / [sovraffollamento](#) / [Nadia Laface](#) /