



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO**

**SCUOLA DELLE SCIENZE GIURIDICHE ED ECONOMICO SOCIALI**

**CORSO DI LAUREA IN CONSULENTE GIURIDICO E DEL LAVORO**

**LA TUTELA DEI DIRITTI DEI DETENUTI  
E IL  
SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO**

Tesi di Laurea di:

**MARINA SPARACIO**

RELATORE:

**Prof. COSTANTINO VISCONTI**

**ANNO ACCADEMICO**

**2013/2014**

“Il grado di civilizzazione di una società  
si misura dalle sue prigioni.”

Fedor Dostoevskij

## INDICE

I.	I DIRITTI COSTITUZIONALMENTE GARANTITI AI DETENUTI	pag.4
II.	LA CONDIZIONE DEI DETENUTI NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA	pag.8
III.	LA PENA DETENTIVA E LE MISURE SOSTITUTIVE ALLA DETENZIONE	pag. 10
IV.	LA RIFORMA PENITENZIARIA DEL 1975	pag.15
V.	IL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO	pag. 21
	CONCLUSIONI	pag. 26
	BIBLIOGRAFIA	pag. 27

## PREMESSA

Il tema della tutela dei diritti dei detenuti e del sovraffollamento carcerario è una questione annosa e all'ordine del giorno nelle cronache quotidiane. Giornali, quotidiani, tg e documentari sull'argomento si pongono un unico quesito: cosa accade all'interno degli istituti di pena? Quali diritti appartengono ai soggetti reclusi? A quali organi possono chiedere tutela ed in base a quali norme? Queste semplici domande introducono l'oggetto del seguente elaborato, incentrato sulle questioni giuridiche concernenti il trattamento dei detenuti all'interno delle carceri italiane, anche alla luce della numerosa giurisprudenza prodotta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte europea per i diritti dell'uomo di Strasburgo ha già condannato il nostro Paese: la situazione delle carceri italiane viola i diritti dei detenuti. L'ennesimo decreto svuota carceri è stato approvato dal governo con l'obiettivo di ridurre la popolazione carceraria di 3.500 - 4.000 persone. Dai forniti dal Ministero della Giustizia sono 65.831 mila i detenuti a dispetto di una capienza di 47.045 mila.

In questo elaborato tratteremo la tematica relativa alla tutela offerta dal nostro ordinamento alle persone reclusi e il tema del sovraffollamento carcerario, un problema mai stato definitivamente risolto.

Il primo capitolo si occuperà dei diritti garantiti a questi soggetti dalla nostra Costituzione.

Il secondo capitolo verterà sulla pena detentiva, sulla reclusione in particolare e sulle misure sostitutive alla detenzione in carcere.

Il terzo capitolo concerne la trattazione della riforma penitenziaria del 1975.

L'ultimo capitolo è rivolto al tema del sovraffollamento carcerario.

## CAP 1

### I diritti costituzionalmente garantiti ai detenuti

Dall'art. 2 della Costituzione che recita «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo» e dall'articolo 27, comma 3, Cost. secondo cui «la pena non può consistere in trattamenti contrari al senso di umanità» si fa discendere un principio di civiltà giuridica, secondo il quale : le persone sottoposte a restrizione della libertà personale conservano intatta «la titolarità di situazioni giuridiche soggettive» e vedono «garantita quella parte di personalità umana» che la pena o la misura di sicurezza detentiva e la custodia cautelare in carcere non intaccano.<sup>1</sup>

Con riferimento ai detenuti, si precisa che la sanzione detentiva comporta una grave limitazione, ma non la privazione, dei diritti di libertà della persona, ritenendosi che quel residuo di libertà, che la detenzione lascia sopravvivere, «è tanto più prezioso, in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale».<sup>2</sup> In altre parole, anche durante l'esecuzione di una misura limitativa della libertà, la dignità della persona è «protetta attraverso il bagaglio dei diritti inviolabili dell'uomo, che anche il detenuto porta con sé»<sup>3</sup>

Nell'interpretare l'art. 27 Cost. la dottrina coeva all'emanazione della Carta costituzionale ha espresso orientamenti ermeneutici rivolti a restringerne la portata. Invero, facendo leva sul verbo «tendere», si è sostenuto che la rieducazione sia non una finalità essenziale, ma soltanto uno scopo «eventuale» della pena: e, considerando l'ordine di successione dei due enunciati contenuti nel terzo comma dell'art. 27 Cost. si pone l'accento sulla circostanza che il riferimento al divieto di trattamenti inumani precede il richiamo della rieducazione<sup>4</sup>; perciò se ne è dedotto che scopo necessario della pena rimane la «retribuzione», mentre la funzione rieducativa resterebbe confinata alla fase esecutiva<sup>5</sup>.

Un simile tentativo di sminuire la portata dell'articolo 27, comma 3°, Cost. finisce, in realtà, col mortificare l'indubbia carica innovatrice che ispira la disposizione stessa. Nel prendere posizione esplicita sulla funzione della pena, nulla avrebbe impedito al legislatore

<sup>1</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 114, 25 luglio 1979.

<sup>2</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 349, 24 giugno – 28 giugno 1993.

<sup>3</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 26, 11 febbraio 1999.

<sup>4</sup> G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale parte generale*, Bologna, Zanichelli ed., 2009

<sup>5</sup> Petrocchi, *Retribuzione e difesa nel progetto di codice penale del 1949*, in *Rivista italiana diritto penale*, 1950, p. 593.

– ove egli avesse inteso esprimere un’idea diversa da quella esplicitamente manifestata – di usare i termini più appropriati (affermando, ad esempio che le pene devono tendere alla «retribuzione» o impiegando espressioni consimili).

D’altra parte, proprio il concetto di rieducazione, non sembra prestarsi ad una interpretazione che ne riconduca la portata entro i confini delle teorie tradizionalmente accolte sulla funzione della pena. Infatti, quando in passato si era sostenuto che la pena assolve a finalità, oltre che retributive, anche di prevenzione speciale, ci si era per lo più riferiti alla prospettiva di un trattamento punitivo del delinquente volto all’emenda individuale sotto un profilo squisitamente etico.

Mentre il concetto di rieducazione in senso costituzionale esprime significati che rimandano anche, se non soprattutto, alla dimensione intersoggettiva dell’esperienza umana: la rieducazione, in altri termini, dice di più dell’emenda ed inclina verso il concetto di «risocializzazione».

Si potrebbe, a questo punto, obiettare che la rieducazione intesa come risocializzazione finirebbe con l’annullare la differenza di scopi che tradizionalmente giustifica la separazione tra pene e misure di sicurezza <sup>6</sup>. Una simile obiezione, non coglierebbe, tuttavia nel segno perché apparirebbe viziata da *inversione metodologica* : essa, cioè in contrasto col principio della gerarchia delle fonti, implicherebbe un’interpretazione della norma costituzionale alla luce delle scelte politico-criminali recepite nella legislazione ordinaria <sup>7</sup>.

Inoltre, è agevole replicare che dall’assunzione della finalità rieducativa a scopo comune sia alle pene che alle misure di sicurezza, non deriva ancora che entrambe le misure si riducono ad un inutile doppione : la rieducazione infatti si connota diversamente, in funzione delle caratteristiche soggettive dei destinatari (imputabili o imputabili) della sanzione penale.

Si può ulteriormente ribattere che non è neppure probante l’argomento che fa leva sull’ordine di successione dei due enunciati contenuti nell’art. 27, comma 3°, Cost. In astratto, il divieto di trattamenti inumani si può riferire egualmente bene sia alla retribuzione che alla rieducazione. Ed infatti non è affatto vero che quest’ultima presuppone necessariamente un trattamento ispirato a criteri di unanimità: si ipotizzi un trattamento rieducativo che, al fine di conseguire la neutralizzazione degli impulsi antisociali del reo, ricorra a tecniche che offendono la dignità della persona (ad es. trattamenti farmacologici o di altra natura idonei a modificare la struttura della personalità

---

<sup>6</sup> Caraccioli, *I problemi generali delle misure di sicurezza*, Milano, 1970.

<sup>7</sup> Musco Enzo, *La misura di sicurezza detentiva: profili storici e costituzionali*, Milano, 1978.

del reo ovvero a limitarne fortemente la capacità di autodeterminazione), ponendosi perciò in contrasto con elementari principi umanitari.

Un ultimo rilievo. Proprio perché la «rieducazione» deve conciliarsi col rispetto dell'autodeterminazione del reo, l'esito favorevole del processo rieducativo non è scontato in partenza. Esclusa ogni forma di imposizione o di intervento coattivo, la possibilità di rieducare si atteggia soltanto ad *obiettivo tendenziale*, perseguibile finché il reo sia disposto a collaborare. Da questo punto di vista, ben si comprende dunque perché il legislatore costituzionale abbia usato l'espressione «tendere» nel fare riferimento alla funzione rieducativa.

Tutto ciò premesso, si tratta a questo punto di segnalare i reali limiti della presa di posizione costituzionale sulle finalità della pena.

Il primo limite va individuato in ciò: la prevenzione speciale *sub specie* di rieducazione *non è da sola* sufficiente ad esaurire tutte le funzioni cui oggi la sanzione penale assolve. Se la rieducazione assume un ruolo primario nelle due fasi dell'esecuzione e della *commisurazione giudiziale* della pena, altrettanto non può dirsi nella fase della *minaccia*: l'obiettivo perseguito in questa fase è quello della «prevenzione generale», proprio perché la minaccia della pena serve a distogliere la generalità dei consociati dalla commissione di fatti penalmente illeciti. Non a caso, nella stessa giurisprudenza costituzionale, predomina una concezione polifunzionale della pena, la quale è andata vieppiù evolvendo secondo un modello cd. associativo-dialettico, cioè che tende ad assegnare un diverso ruolo alla prevenzione generale e alla prevenzione speciale in chiave rieducatrice, in funzione delle diverse fasi in cui si articola la demonologia punitiva.<sup>8</sup>

Il secondo limite va ravvisato nella stessa «genericità» del concetto di rieducazione, sia pure assunto a criterio ispiratore non di tutte, ma di alcune funzioni soltanto della sanzione penale: ciò sollecita l'interprete ad un impegno rivolto a precisare portata e limiti della rieducazione alla stregua dell'insieme dei principi che caratterizzano il nostro sistema costituzionale.

Come abbiamo visto, numerose sono le pronunce della Corte Costituzionale sul significato e sulla portata del finalismo rieducativo della pena.

Il primo problema che l'articolo 27, comma terzo, della Costituzione pone all'interprete è quello di chiarire se la formula «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al

---

<sup>8</sup> per un quadro ricostruttivo cfr. Fiandaca, *Scopi della pena tra comminazione edittale e commisurazione giudiziale*, in *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006.

senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato» stia ad indicare i limiti più significativi di una disciplina generale della pena oppure soltanto i limiti dell'esecuzione penale.<sup>9</sup> Questo è un interrogativo a cui la Corte Costituzionale ha risposto in maniera non sempre univoca.

Di fondamentale importanza è stato il ruolo svolto dalla stessa Corte con la sentenza n. 204 del 1974. La Corte riconosce quale fine ultimo e risolutivo della pena quello di tendere al recupero sociale del condannato, il quale «ha assunto un peso ed un valore più incisivo di quello che non avesse in origine; rappresenta, in sostanza, un peculiare aspetto del trattamento penale e il suo ambito di applicazione presuppone un obbligo tassativo per il legislatore di tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma anche di predisporre tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle». Inoltre riconosce al condannato l'equivalente diritto a vedere riesaminata la pretesa punitiva al fine di accertare se, in effetti, la quantità di pena espiata abbia o meno assolto al suo fine rieducativo. L'individuazione di tale diritto soggettivo è centrale nella sentenza, perché dal riconoscimento di tale posizione giuridica del soggetto, deriva l'affermazione della competenza a decidere del giudice ordinario in materia di liberazione condizionale e la dichiarata incostituzionalità della competenza del ministro della giustizia, prevista dalla normativa allora vigente.<sup>10</sup>

Con la sentenza n. 313 del 1990 la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha subito una svolta: la portata del principio rieducativo della pena viene evidenziata in tutta la sua estensione.

Si parla di svolta perché questa pronuncia ha comportato un'inversione di tendenza rispetto alla consolidata prassi giurisprudenziale che considerava la funzione rieducativa circoscritta al solo ambito dell'esecuzione.

La sentenza n. 313 del 1990 ha individuato nel fine rieducativo della pena il principio che deve informare di sé i diversi momenti che siglano il processo ontologico di previsione, applicazione, esecuzione della sanzione penale. La Corte ha affermato che «in uno stato evoluto, la finalità rieducativa non può essere ritenuta estranea alla legittimazione e alla funzione stessa della pena». Ed ancora che «la necessità costituzionale che la pena debba tendere a rieducare, lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano

---

<sup>9</sup> M. Spasari, *Diritto penale e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1966, pag. 117

<sup>10</sup> A. Margara, *Chi punire, perché punire, come punire*, in *Questione Giustizia*, bimestrale promosso da Magistratura democratica, n. 5, 2002, pag. 1042.

la pena nel suo contenuto ontologico e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue». <sup>11</sup>

Una volta stabilito che il principio costituzionale della finalità rieducativa della pena condiziona tutto il sistema penale e non soltanto la fase d'esecuzione, esso si riflette sul meccanismo delineato nell'art. 133 c.p.: ne consegue che, così come sostenuto dalla Cassazione, con sentenza 18 febbraio 1991, la commisurazione della pena non può prescindere dalle «necessità rieducative» da determinare in relazione alla gravità del reato e alla personalità dell'imputato. <sup>12</sup>

La Suprema Corte ha ritenuto anche, che in tema di valutazione della gravità del reato agli effetti della pena, l'individuazione della pena medesima non ha significato senza la considerazione della finalità rieducativa <sup>13</sup>, e ancora che «tra i criteri direttivi per la determinazione della pena, il giudice deve tenere conto della necessità della rieducazione: è quindi necessario valutare la personalità dell'imputato e le sue inclinazioni soggettive con riferimento alla capacità a delinquere, intesa come attitudine a commettere nuovi reati». <sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Corte Costituzionale, sentenza 3 luglio 1990, n. 313, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, pag. 1981 e seq.

<sup>12</sup> Cass. Pen., sez. II, 18 febbraio 1991.

<sup>13</sup> . Cass. Pen., sez. I, 3 ottobre 1985.

<sup>14</sup> Cass. Pen., sez. III, 28 gennaio 1993.



## CAP 2

### La condizione dei detenuti nella giurisprudenza della Corte Europea

La convenzione europea ed i suoi protocolli sono privi di disposizioni specifiche in tema di detenzione carceraria e di misure penitenziarie.<sup>15</sup> Tuttavia, non sono mancate applicazioni dei principi espressi dalle fonti europee di tutela dei diritti fondamentali alle situazioni denunciate dai detenuti. L'articolo 3 della Convenzione europea, nello stabilire il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, sancisce uno dei valori fondamentali delle società democratiche. Il principio è stato invocato in numerose occasioni, e i giudici hanno chiarito che l'assolutezza della norma impone che non siano possibili «bilanciamenti» tra il precetto espresso dalla Carta ed esigenze specifiche, neppure che investano particolare delicatezza nella gestione di questioni di ordine pubblico. In effetti, non deve essere sottovalutato il fatto che l'art. 15 della Convenzione non autorizzi alcuna deroga all'art. 3, neppure «in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione».<sup>16</sup> Quindi è chiaro che il divieto espresso dall'art. 3 rappresenta uno dei valori irrinunciabili condivisi dai Paesi che aderiscono al sistema di tutela europea dei diritti umani. La norma ha trovato applicazione nell'ambito delle modalità di esecuzione della pena.

Nel 1987 il Consiglio d'Europa ha dato vita alla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, entrata in vigore nel 1989. Si tratta di uno strumento operativo di grande impatto, dato che rende possibile un controllo diretto da parte di un Comitato costituito *ad hoc*. La Convenzione, infatti, ha previsto l'istituzione del «Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti disumani o degradanti», che rende efficace un sistema di controllo sul reale rispetto da parte degli Stati di quanto disposto dall'art.3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ai sensi dell'art. 1 della Convenzione, il Comitato ha il potere di esaminare, per mezzo di sopralluoghi, il trattamento delle persone private della libertà, al fine di rafforzare, se necessario, «la loro protezione dalla tortura e dalle pene o trattamenti inumani o degradanti».<sup>17</sup> Ogni Stato autorizza quindi il sopralluogo «in ogni luogo

---

<sup>15</sup> Andrea Sirotti Gaudenzi, *I ricorsi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo*, Maggioli editore, 2002.

<sup>16</sup> Si rinvia all'art. 15 della Convenzione europea.

<sup>17</sup> Si rinvia all'art. 1 della Convenzione europea.

dipendente dalla propria giurisdizione nel quale vi siano persone private di libertà dall'Autorità pubblica»<sup>18</sup>

Naturalmente, i maltrattamenti sono l'espressione più grave delle pene degradanti. L'applicazione pratica dell'art. 3 della Convenzione europea non può che avere ad oggetto ogni maltrattamento in cui il cd. *ius corrigendi* si estrinsechi in un trattamento inumano o degradante.

I giudici di Strasburgo hanno osservato che l'art. 3 della Convenzione impone ad ogni stato di accertare che le condizioni di ogni detenuto siano compatibili con il rispetto della dignità umana. Pertanto, le modalità di esecuzione della misura non devono creare disagi che si spingano oltre all'inevitabile livello di sofferenza legato allo stato detentivo.

Ad esempio, secondo la Corte, rappresenta un trattamento inumano, la detenzione in un'unica cella di molti reclusi, impediti ad uscire dalla cella, di vedere l'esterno e di fare filtrare la luce. E' altresì illegittima la scelta di un'Autorità nazionale di sanzionare con l'isolamento la protesta attuata dal detenuto tramite lo «sciopero della fame». L'isolamento intracarcerario, invece, non costituisce violazione dell'art. 3 della Convenzione, qualora sia limitato ad impedire la comunicazione con altri detenuti, e sia giustificata da oggettive esigenze di sicurezza, disciplina e difesa sociale. Tuttavia, se tale misura viene applicata senza limiti temporali, ci si troverà dinanzi ad una situazione in grado di umiliare il detenuto.

Lo Stato è inoltre tenuto ad erogare una efficace assistenza medica al detenuto. La Convenzione impone all'Autorità nazionale di garantire la salute del detenuto, tanto da potersi configurare la violazione dell'art. 3 ogni qualvolta non siano prestate le adeguate cure. I giudici di Strasburgo, si sono però occupati, oltre che della salute, anche dello stato di benessere del detenuto. In particolare, La Corte ha chiarito che la permanenza in carcere di persone anziane e malate, può in astratto, configurare la violazione dell'art.3 della Convenzione europea.

Nella pratica, per stabilire se la persona detenuta stia subendo un trattamento degradante, la Corte ritiene si debbano considerare tre criteri oggettivi: a) le condizioni del detenuto, b) la qualità delle cure dispensate, c) l'opportunità di mantenere lo stato detentivo alla luce delle condizioni di salute del ricorrente.

---

<sup>18</sup> Si rinvia all'art. 2 della Convenzione europea

## CAP 3

### La pena detentiva e le misure sostitutive alla detenzione

L'art. 18 del codice penale sancisce che sono pene detentive l'ergastolo, la reclusione e l'arresto.

Qui ci soffermeremo sul tema della reclusione <sup>19</sup>, che secondo l'art. 23 c.p. «si estende da quindici giorni a ventiquattro anni, ed è scontata in uno degli stabilimenti a ciò destinati, con l'obbligo del lavoro e con l'isolamento notturno. Il condannato alla reclusione, che ha scontato almeno un anno della pena, può essere ammesso al lavoro all'aperto».

La reclusione è la pena temporanea per i delitti. I limiti temporali, minimi e massimi, sono invalicabili solo per il giudice nella scelta della pena da irrogare nel caso concreto.

L'esecuzione della reclusione è disciplinata dalla legge sull'ordinamento penitenziario (legge n.354/1975) sulla base dei seguenti principi:

1. L'esecuzione della pena della reclusione avviene nelle case di reclusione;
2. È previsto l'obbligo del lavoro e dell'isolamento notturno;
3. Il trattamento penitenziario deve rispondere a particolari bisogni della personalità del condannato;
4. Il trattamento si fonda sull'istruzione, sul lavoro, sulla religione, sulle attività culturali, ricreative e sportive;
5. Sono agevolati i rapporti col mondo esterno e con la famiglia;
6. Il lavoro non deve avere carattere affittivo e deve essere remunerato in misura non inferiore a due terzi delle tariffe sindacali .

Le misure alternative alla detenzione <sup>20</sup>, rappresentano uno dei momenti più significativi nella prospettiva della traduzione in atto del principio finalistico della rieducazione della pena, sancito dall'art. 27 comma 3 della Costituzione.

Oggi, a seguito di un lungo e complesso processo riformistico, le misure alternative alla detenzione sono: *l'affidamento in prova al servizio sociale, l'affidamento in prova per tossicodipendenti, la detenzione domiciliare, la semilibertà, la liberazione anticipata, i permessi premio, e la misura prevista dall'art. 4bis ord.pen. per i collaboratori di giustizia.*

---

<sup>19</sup> G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale parte generale*, Bologna, Zanichelli ed., 2009, pp. 370 - 371

<sup>20</sup> G. Fiandaca, E. Musco, *Op. cit.*, p. 741 e segg.

- a) L'*affidamento in prova al servizio sociale* è la più importante delle misure alternative, la cui disciplina è fissata dall'art. 47 ord.pen. : il condannato a pena detentiva non superiore a tre anni può essere affidato al servizio sociale fuori dall'istituto per un periodo uguale a quello della pena da scontare (art. 47, comma 1°). Le prescrizioni imposte all'affidato costituiscono il contenuto della sanzione alternativa in esame: esse pertanto pongono problemi sia di legalità che di tassatività ex art. 25, comma 2, Cost. Secondo il sistema di legge alcune di queste prescrizioni sono espressamente previste, mentre altre sono genericamente indicate nelle loro direttive d'ordine generale (ad. es. «svolgere attività o avere rapporti personali che possano occasionare il compimento di reati»): rispetto a queste ultime potrebbero invece prospettarsi problemi di legittimità costituzionale, qualora avessero un contenuto concretamente afflittivo e non agevolassero il reinserimento<sup>21</sup>.

L'affidamento in prova è revocato qualora il comportamento del soggetto, contrario alla legge o alle prescrizioni dettate, appaia incompatibile con la prosecuzione della prova (art. 47, comma 11°, ord. Penit.) . La revoca dunque, non consegue *ipso iure* alla commissione di un nuovo reato oppure alla trasgressione delle prescrizioni imposte: è infatti necessaria un'ulteriore valutazione in termini di compatibilità con la continuazione della prova. L'esito positivo del periodo di prova estingue la pena e ogni altro effetto penale (art. 47, ultimo comma, ord. Penit.), ma non le pene accessorie, né le obbligazioni civili derivanti da reato.

- b) L'*affidamento in prova per tossicodipendenti o alcooldipendenti* è una particolare ipotesi di affidamento in prova al servizio sociale previsto in considerazione delle specifiche peculiarità legate allo stato di dipendenza del condannato. Si applica su domanda dell'interessato che abbia in corso un programma di recupero o che ad esso intenda sottoporsi e deve scontare una condanna entro il limite dei quattro anni. Mira a proseguire o a concordare l'attività terapeutica sulla base di un programma stabilito con una unità sanitaria locale o ente privato, associazione o cooperativa ad hoc previsti. Con questa misura si sono volute evitare le conseguenze negative derivanti dall'interruzione del programma di attività terapeutica in corso, o dall'impedimento dell'inizio del programma medesimo.

---

<sup>21</sup> Bricola F., *L'affidamento in prova al servizio sociale: "fiore all'occhiello" della riforma penitenziaria*, in *Questione Criminale*, Bologna, Il Mulino, 1976.

- c) La *detenzione domiciliare*, dal punto di vista della natura giuridica, più che una misura alternativa alla detenzione, costituisce una mera modalità di esecuzione della pena per alcune categorie di condannati nei confronti dei quali la sanzione penale normalmente eseguita non svolgerebbe alcuna funzione risocializzante. Nel disporre la detenzione domiciliare il tribunale di sorveglianza stabilisce le prescrizioni e le modalità esecutive. La misura è revocata se il comportamento del soggetto, contrario alla legge e alle prescrizioni dettate, appare incompatibile con la prosecuzione della misura.
- d) La *semilibertà* consiste in una parziale limitazione della libertà personale, alternata con un periodo di libertà<sup>22</sup>. E' prevista dall'art. 48 dell'ordinamento penitenziario, il quale stabilisce: «il regime di semilibertà consiste nella concessione al condannato e all'internato di trascorrere parte del giorno fuori dall'istituto per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale». La sanzione in esame, più che una misura alternativa, rappresenta invero una modalità di esecuzione della detenzione, in quanto attenua lo stato di privazione della libertà<sup>23</sup>. La semilibertà può essere concessa *ab initio* per le pene detentive brevi e di lunga durata. Il tempo trascorso in semilibertà è sempre considerato come pena detentiva effettivamente scontata. La semilibertà può essere revocata se il soggetto si dimostra inidoneo al trattamento, oppure rimane assente dall'istituto senza giustificato motivo per non più di dodici ore.
- e) La *liberazione anticipata*: l'art. 54 dell'ordinamento penitenziario dispone che «al condannato a pena detentiva che ha dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione è concessa, quale riconoscimento di tale partecipazione, e ai fini del suo più efficace reinserimento nella società, una detrazione di quarantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata. A tal fine è valutato anche il periodo trascorso in stato di custodia cautelare o di detenzione domiciliare».<sup>24</sup> Questa progressiva riduzione di pena, nella misura di quarantacinque giorni per ogni semestre, persegue l'obiettivo di agevolare il trattamento penitenziario, incentivando la partecipazione del detenuto con il prospettargli la concreta

---

<sup>22</sup> Palazzo F., *Semilibertà e trattamento penitenziario*, in *alternative alla detenzione*, p. 67.

<sup>23</sup> Di Gennaro – Bonomo - Breda, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano, 1980.

<sup>24</sup> Di Gennaro, *Riduzione di pena e liberazione anticipata*, in *Giustizia Penale*, 1977, III, p. 604.

possibilità di una liberazione anticipata: in tal senso è corretto attribuire alla riduzione di pena un carattere «premiale», e considerarla quale un momento del trattamento penitenziario, progressivo ed individualizzato.

- f) I *permessi premio* svolgono una funzione identica a quella propria delle misure alternative alla detenzione e si concedono ai condannati che hanno tenuto regolare condotta – e cioè hanno manifestato senso di responsabilità e correttezza nella vita carceraria -, e che non risultano socialmente pericolosi, per consentire loro di coltivare interessi affettivi, culturali o di lavoro. L'esperienza dei permessi premio è parte integrante del programma di trattamento e deve essere seguita dagli educatori e assistenti sociali penitenziari in collaborazione con gli operatori sociali del territorio. La durata dei permessi premio non può essere superiore a quarantacinque giorni in ciascun anno di espiazione.
- g) L'*art. 4 bis dell'ordinamento penitenziario*, introdotto con legge n. 203/91 si applica nei confronti dei condannati appartenenti alla criminalità organizzata od eversiva, stabilisce che, fremeo quanto previsto nell'art. 13 ter legge 15 marzo 1991, n.82, l'assegnazione al lavoro esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione, fatta eccezione per la liberazione anticipata, possono essere concessi ai detenuti e internati per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dal medesimo articolo, nonché per i delitti di cui agli artt. 416 bis e 630 del codice penale e dall'art. 74 del d.p.r 9 ottobre 1990, n.309, solo nei casi in cui collaborano con la giustizia a norma dell'art. 58 ter ord. penit. Quando si tratta di detenuti per i medesimi delitti ai quali sia stata applicata una delle circostanze attenuanti previste dall'art. 62, n.6 c.p. o dall'art. 114, o dall'art. 116, comma 2°, c.p. , i benefici predetti possono essere concessi anche se la collaborazione offerta risulti irrilevante, purchè siano stati acquisiti elementi tali da escludere in maniera certa l'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata.

Riguardo ai detenuti o internati per delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale o per i delitti di cui agli artt. 575, 628, comma 3°, 629, comma 2°, c.p.. e 73 e 80, comma 2°, d.p.r. n. 309/1990, i benefici predetti possono essere concessi solo se non vi sono elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva.

Questa disciplina molto rigorosa vuole, per un verso, costruire un forte deterrente contro la pericolosità sociale di questi delinquenti, ma per altro verso tende a sollecitare l'uscita dall'associazione criminale mediante gli incentivi premiali.

## CAP 3

### **La riforma penitenziaria del 1975.**

#### **La legge n° 254/75 “Norme sull’ordinamento penitenziario e sull’esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”**

La piena concretizzazione del principio rieducativo si realizza compiutamente con la riforma dell'ordinamento penitenziario, introdotta con la Legge 26 luglio 1975 n. 354, che all'art. 1, ultimo comma, recita: «nei confronti dei condannati e degli internati deve essere attuato un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi».

La riforma era stata proposta per la prima volta nel 1960 con un disegno di legge sul quale, l'allora Ministro di Grazia e Giustizia Gonnella aveva ottenuto il consenso del Governo. A determinare finalmente la sua approvazione, dopo una gestazione di ben 28 anni, concorse uno stato di agitazione che si percepiva all'interno degli istituti penitenziari, oltre ad un clima culturale e politico che verso la metà degli anni '70 era divenuto più incline alle innovazioni e più sensibile ai problemi dei soggetti marginali.

Subito dopo l'approvazione del nuovo ordinamento penitenziario, è stato emanato, con il DPR 431/76 il regolamento di esecuzione con il compito di dare attuazione nella pratica alle norme dettate dalla legge n. 354.

Con questa normativa il legislatore italiano ha recepito le indicazioni fornite dall'ONU e dal Consiglio d'Europa <sup>25</sup> enfatizzando la funzione rieducativa della pena nella fase di esecuzione della stessa: il carcere non è più inteso come luogo di segregazione e separazione dalla società, ma come momento necessario per la rieducazione e il reinserimento del detenuto. Viene sancita la regola della individualizzazione del trattamento poiché ogni intervento deve essere elaborato e programmato in considerazione della personalità del detenuto, in tal modo emerge una tendenziale identificazione del concetto di rieducazione con quello di recupero del condannato.

La Legge 354/75 ha rispecchiato il processo di trasformazione della società nel rapporto tra i cittadini e le autorità dello Stato; la norma ha rappresentato una svolta ideologica circa il modo di intendere il detenuto e la sua posizione all'interno dell'universo carcerario. Si

---

<sup>25</sup> Si è data attuazione ai principi enunciati dalle "Regole minime per il trattamento dei detenuti", approvate nel gennaio del 1973 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, e successivamente modificate con il titolo di "Regole penitenziarie europee".



assiste ad un miglioramento della posizione del detenuto conseguente alla novità rappresentata dall'aver posto la figura del detenuto quale persona umana, al centro dell'esecuzione penale <sup>26</sup>.

È comunemente noto che le pene non devono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono essere volte alla rieducazione del condannato. Si evidenzia un processo di trasformazione della funzione del carcere che, da istituzione di custodia e isolamento, si trasforma in istanza che deve favorire la risocializzazione del detenuto, mediante un trattamento adeguato e relazioni continue con la società esterna. La formazione del programma di trattamento tiene conto dei risultati dell'osservazione scientifica, il cui scopo è quello di accertare le "carenze fisiopsichiche e le altre cause del disadattamento" così come recita il secondo comma dell'articolo 13 O.P.

L'art. 15 dell'Ordinamento Penitenziario considera quali elementi rieducativi del trattamento il lavoro, l'istruzione, le attività culturali, ricreative e sportive, i contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia. I permessi e le licenze, anche se non sono oggetto del trattamento individualizzato fanno parte del trattamento e la loro concessione è subordinata ai progressi conseguiti dal detenuto. A tal proposito, l'articolo 80 della Legge 354 del 1975 ha previsto che "per lo svolgimento delle attività di osservazione e trattamento, l'amministrazione penitenziaria può avvalersi di professionisti esperti in psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria e criminologia clinica".

Sono state ampliate le possibilità di comunicazione fra detenuto e società esterna, in particolare sono previste alcune forme di partecipazione della collettività esterna alla vita dell'istituto: "sono ammessi a frequentare gli istituti penitenziari, con l'autorizzazione e secondo le direttive del magistrato di sorveglianza, su parere favorevole del direttore, tutti coloro che, avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti, dimostrino di poter utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti fra la comunità carceraria e la società libera" <sup>27</sup>

Se da una parte vi è l'obbligo dello Stato di programmare i mezzi idonei ad attuare le finalità rieducative della pena, dall'altra parte si riconosce al condannato l'equivalente diritto a vedere riesaminata la pretesa punitiva dello Stato al fine di verificare se, nel caso concreto, la quantità di pena espiata abbia o meno assolto al fine rieducativo.

---

<sup>26</sup> V. Grevi, *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, in *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, a cura di Grevi, Bologna, 1980, pag. 152.

<sup>27</sup> Art. 17, 2° comma Ordinamento Penitenziario.

Una delle novità più importanti della Legge sull'ordinamento penitenziario si è avuta con l'introduzione delle misure alternative: esse hanno dato ai condannati la possibilità di influire con il proprio comportamento sulla durata della pena. La pretesa di aver sostituito la funzione rieducativa a quella punitiva si rivela puramente ideologica sino a che la pena rimane incentrata nel carcere; la spinta realmente innovativa è circoscritta alla parte in cui il carcere viene sostituito con altre misure <sup>28</sup>

La crisi della pena detentiva insieme con il più diffuso convincimento che il carcere lungi dallo svolgere in concreto una qualche funzione rieducativa, ha portato il legislatore a prevedere con la Legge 24 novembre 1981, n. 689 delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi. Per evitare che queste producano effetti più desocializzanti che rieducativi, che il soggetto subisca un "contagio criminale" prodotto dall'impatto con la realtà carceraria, è stata prevista la loro sostituzione con sanzioni di altro tipo.

Negli anni successivi all'emanazione dell'ordinamento penitenziario, si manifesta una nota inversione di tendenza sul terreno della pena: c'è infatti una progressiva entrata in crisi del concetto rieducativo.

Solo verso la metà degli anni ottanta viene emanata la Legge 10 ottobre 1986 n. 663, meglio nota come "Legge Gozzini" recante "Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", che ha sostanzialmente modificato sia le misure alternative, sia le ulteriori leggi che hanno istituito le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi.

Le novità più rilevanti di questa riforma si possono cogliere sotto un duplice piano. Da un lato la Legge Gozzini risponde a delle irrinunciabili esigenze di garanzia, tenta di risolvere il problema della sicurezza degli istituti penitenziari che si era già posto dopo la Legge del '75 in seguito all'esplosione di un nuovo tipo di criminalità a carattere organizzato, di matrice terroristica o di tipo mafioso. Dall'altro lato, la legge cerca di ripristinare i rapporti di comunicazione tra carcere e mondo esterno, attraverso un graduale processo di reinserimento nella società del soggetto. Prevede un allargamento della possibilità di accesso alle misure alternative alla detenzione con la previsione di determinati meccanismi che incentivino la partecipazione e la collaborazione attiva del detenuto all'opera di trattamento, così come già previsto dalla normativa del '75, ma soprattutto con la previsione di strumenti tendenti a favorire il reinserimento fin dal momento iniziale dell'esecuzione.

---

<sup>28</sup> E. Fassone, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, cit., pag. 145.

Nella Legge 663/1986 i due nuovi istituti del "regime di sorveglianza particolare" (art. 1-3) e dei "permessi premio" (art. 9) costituiscono gli strumenti complementari nel processo della diversificazione esecutiva.<sup>29</sup>

È la legge della "massima individualizzazione" del trattamento esecutivo, della fiduciosa valorizzazione delle prospettive di recupero<sup>30</sup> e di reinserimento del condannato, di un *favor libertatis* che tende ad attenuare o interrompere appena possibile lo stato di restrizione della persona.

Attraverso la normativa penitenziaria si è pervenuto indirettamente ad una sorta di riforma del sistema penale, anche se è tuttora in corso nel nostro paese un ampio dibattito sulla validità di tale sistema. Vi è un conflitto tra ideologia e prassi corrente: la situazione del carcere nel nostro paese insieme ai continui episodi di violenza rendono difficoltoso quel processo di rieducazione e umanizzazione che la Costituzione pone come finalità essenziale della esecuzione della pena. Da quanto si verifica nella prassi nasce la consapevolezza della difficoltà di individuare una pena che possa assolvere ai compiti costituzionalmente previsti. A ogni modo, nonostante le diverse posizioni, è opinione ormai condivisa da tutti che la pena deve essere considerata uno strumento di recupero del detenuto ai valori della legalità e della solidarietà, principi che ispirano tutta la nostra Costituzione, alla realizzazione dei quali lo Stato non può sottrarsi. In questi anni però, nel mondo politico il dibattito si è incentrato principalmente sull'estensione o meno delle sanzioni alternative alla detenzione, nulla, o quasi, è stato fatto per migliorare le condizioni della detenzione, né si è pensato a delle forme di controllo della legalità nei luoghi di carcerazione né a dei meccanismi di tutela dei diritti fondamentali delle persone detenute.

Lo stesso Mario Gozzini riteneva necessaria un'opera di "coscientizzazione popolare" volta a far capire che il carcere rieducativo è un interesse collettivo primario. Appare necessario un profondo cambiamento dell'opinione pubblica, per evitare che la riforma penitenziaria, gli sforzi verso l'apertura del carcere, non restino episodi isolati a cui non è attribuita la necessaria importanza.

Nuove difficoltà insorsero all'inizio degli anni novanta per il concorrere di alcuni elementi che portarono ad un atteggiamento critico nei confronti della Legge Gozzini: da una parte la diffusione di una sempre più violenta criminalità organizzata, dall'altra alcuni episodi di applicazione di misure premiali a condannati di elevata pericolosità, applicazione che portò a pensare di delimitare i presupposti per la concessione di misure alternative.

---

<sup>29</sup> Cappelli, *Il carcere controriformato*, in AA. VV., *Il carcere dopo le riforme*, Feltrinelli, Milano, 1979.

<sup>30</sup> F. Palazzo, *Commento all'art. 1 della legge 663/86*, in *Legislazione penale*, 1987, pag. 102.

Le innovazioni furono introdotte con alcuni atti legislativi approvati nel biennio 1991-1992. In *primis* il d.l. 152/91 che dedica alla materia penitenziaria il capo I, consta di quattro articoli (il terzo, peraltro, è del tutto estraneo a tale materia). Si tratta di fatto dell'abrogazione della "Legge Gozzini" per una serie di reati. Più specificatamente, l'art. 1 del decreto, attraverso il suo primo comma, introduce nell'ordinamento penitenziario l'articolo 4 *bis*. Esso definisce una serie di reati per i quali l'applicazione delle misure alternative subisce forti limitazioni.

La scelta legislativa è stata quella di differenziare il trattamento penitenziario dei condannati per determinati delitti legati alla criminalità organizzata, secondo la formula del cosiddetto "doppio binario", mirante alla diversificazione del trattamento dei condannati in ragione del differente grado di pericolosità sociale. L'articolo 4 *bis* opera una separazione tra due distinte fasce di delitti, stabilendo che ai condannati dei delitti della prima fascia le misure penitenziarie rieducative possono applicarsi "solo se sono stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva", mentre nel caso dei condannati per delitti della seconda fascia, le stesse misure sono normalmente applicabili, a meno che non siano accertati "elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata od eversiva".

La nuova disciplina, tesa a contrastare i più gravi fenomeni di criminalità, non è andata esente da qualche eccesso, cui ha posto rimedio la Corte Costituzionale con la sentenza n. 306 del 1993 in tema di revoca delle misure alternative già disposte. In risposta alle critiche sulla incompatibilità con il principio rieducativo della pena, la Corte, richiamando il principio della "polifunzionalità della pena", ha ribadito la piena legittimità di "privilegiare finalità di prevenzione generale e di sicurezza della collettività attribuendo determinati vantaggi a coloro che collaborano con la giustizia, anche se ciò può comportare l'affievolirsi della finalità rieducativa della pena".

Solo con riferimento all'istituto della revoca di misure precedentemente concesse la Corte Costituzionale ha assunto una posizione nettamente diversa da quella del legislatore, proprio per salvaguardare il principio rieducativo. La sentenza n. 306 del 1993 si è infatti tradotta in un intervento additivo sull'articolo 15, secondo comma, d.l. 306/92 che imponeva la revoca della misura rieducativa precedentemente concessa al condannato per taluno dei reati figuranti nella prima categoria di quelli previsti dall'articolo 4 *bis*, primo comma, dell'ordinamento penitenziario a prescindere dal fatto che la sua condotta risultasse, magari da lungo tempo, ineccepibile. La Corte ha evidenziato come l'automaticità del presupposto vanifichi i programmi ed i percorsi rieducativi, con

particolare pregiudizio per quei soggetti la cui "rottura con le organizzazioni criminali sia adeguatamente dimostrata".

In sostanza la Corte ha contestato che la mancata collaborazione di colui, la cui pericolosità sia già stata esclusa dalla magistratura di sorveglianza al momento della concessione della misura rieducativa, possa essere considerata un indice univoco di inidoneità al trattamento extramurario. Ed ha concluso che il ripristino del regime detentivo ordinario debba essere subordinato alla ricorrenza di un ulteriore requisito: quello dell'accertata sussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata.

Sulla spinta di una forte pressione dell'opinione pubblica <sup>31</sup> le Leggi Gozzini e Simeone sono state ripetutamente oggetto di modifiche. Ciò ha condotto alla presentazione, nel febbraio del 2000 e, conseguentemente, all'approvazione <sup>32</sup> di una proposta di legge, il famoso "pacchetto sicurezza", che dovrebbe garantire maggiore attenzione all'emergenza criminalità. L'intervento riguarda essenzialmente il reato di furto in abitazione e lo scippo, le cui pene sono aggravate; nonché la disciplina della sospensione condizionale della pena, con l'ipotesi di revoca in sede di esecuzione, quando emerga che il beneficio sia stato concesso senza che la persona condannata ne avesse diritto; inoltre, è stata istituita una commissione *ad hoc* che consente tempi più rapidi per l'ammissibilità dei ricorsi in Cassazione e sono stati dati maggiori poteri d'indagine alla polizia giudiziaria.

Con l'emanazione del D.P.R. 30 giugno 2000 n. 230, è stato integralmente abrogato il regolamento d'attuazione della riforma del 1975 che era costituito dal D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431. Il nuovo regolamento d'esecuzione avviato per dare attuazione agli elementi del trattamento penitenziario e per valorizzare compiutamente il fondamentale principio costituzionale della funzione rieducativa della pena, suggerisce una valutazione complessivamente positiva dell'intervento riformatore.

Il regolamento presta maggiore attenzione alla protezione del soggetto detenuto privilegiando un trattamento ed un'esecuzione penale orientati sul versante extramurario. È prevista la trasformazione del Centro Servizi Sociali per Adulti in una struttura multiprofessionale che curi l'esecuzione penale esterna garantendo interventi sempre più appropriati <sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> M. Castaldo, *La rieducazione tra realtà penitenziaria e misure alternative*, Jovene, Napoli, 2001, pag. 69.

<sup>32</sup> La legge contenente "*Interventi legislativi in materia di tutela di sicurezza dei cittadini*" è stata approvata il 6 marzo 2001 ed è stata pubblicata sulla G.U. del 19 aprile 2001, n. 91

<sup>33</sup> Mario Castaldo, *La rieducazione tra realtà penitenziaria e misure alternative*, cit., pag. 108.

Il nuovo regolamento di esecuzione del 2000 è nato con l'obiettivo di delineare un nuovo assetto del trattamento, maggiormente conforme alle finalità che si era proposto l'ordinamento penitenziario del 1975. La normativa consta di 136 articoli che hanno lo scopo di intensificare e migliorare i rapporti tra il carcere e la società esterna.

In linea con la finalità rieducativa, gli istituti di pena devono garantire la possibilità di frequentare le scuole superiori e di iscriversi all'università. L'articolo 41 del regolamento del 2000 prevede che siano organizzati corsi d'istruzione, *ex art.* 19 ordinamento penitenziario, per la scuola dell'obbligo; mentre l'art. 43 si occupa dei corsi di istruzione secondaria superiore. Per i detenuti iscritti ai corsi di studi universitari sono previste delle agevolazioni per il compimento degli studi; sono assegnati, quando sia possibile, in camere e reparti adeguati allo svolgimento dello studio, rendendo disponibili per loro appositi locali comuni; potranno inoltre, essere autorizzati a tenere nella propria camera e negli altri locali di studio, i libri, le pubblicazioni e tutti gli strumenti didattici necessari al loro studio, così come previsto dall'art. 44 del regolamento penitenziario.

Visto il costante e progressivo aumento di detenuti stranieri nelle carceri italiane, nasce la figura del mediatore culturale per fronteggiare i problemi che possono sorgere con questi, poiché, così come recita l'articolo 35 del nuovo regolamento, "Nell'esecuzione delle misure privative della libertà nei confronti dei cittadini stranieri, si deve tener conto delle loro difficoltà linguistiche e delle differenze culturali".

## CAP 4

### **Il sovraffollamento delle carceri italiane**

Nelle carceri italiane sono detenute 67.437 persone, contro una capienza regolamentare di 45.281. Queste cifre valgono al nostro Paese il primato europeo per sovraffollamento carcerario, oggi pari al 140%. Non solo all'Italia spetta la maglia nera per il sovraffollamento in carcere, ma siamo anche il secondo paese in Europa per numero di detenuti imputati non ancora giudicati colpevoli in via definitiva. Nel nostro Paese, infatti, le persone carcerate in attesa di giudizio sono il 44% del totale dei detenuti.

L'Associazione Antigone si interessa della tutela dei diritti e delle garanzie nel sistema penale. L'Osservatorio sulle condizioni di detenzione nasce nel 1998 e coinvolge nelle sue attività circa 40 osservatori volontari. Le visite degli osservatori negli istituti penitenziari italiani sono autorizzate dal Ministero della Giustizia su base regionale e nazionale. Attraverso visite periodiche alle carceri, vengono redatte e aggiornate relazioni relative ai vari istituti. Estratti di queste relazioni vengono pubblicati sotto forma di schede nel Rapporto on line consultabile sul sito dell'Osservatorio. Ogni due anni, e dal 2008 ogni anno, l'Osservatorio pubblica un Rapporto cartaceo, nel quale il sistema penitenziario italiano e le problematiche legate alla pena detentiva vengono analizzati sulla base delle constatazioni dirette degli osservatori.

La dichiarazione dello stato di emergenza per il sovraffollamento carcerario risale al 13 gennaio 2010. Il numero dei detenuti al 31/12/2009, subito prima della dichiarazione dello stato di emergenza, era di 64.791. Al 31/10/2012 la presenza era di 66.685 detenuti, 1.894 in più. La legge n. 199 del 2010, prevedeva la possibilità di scontare l'ultimo anno di pena in detenzione domiciliare, misura poi estesa con il decreto del dicembre 2011 a 18 mesi. Al 31/10/2012 hanno beneficiato di questa possibilità 8.267 detenuti. Tra costoro 539 donne (il 6,5%) e 2.283 stranieri (il 26,7%). Il numero sembra significativo, ma è in parte un abbaglio. Si tratta anzitutto di un dato di flusso, e non statico, che va dunque messo in relazione non con il numero dei detenuti presenti, ma con quello dei detenuti usciti dal carcere dall'entrata in vigore della legge, verosimilmente oltre 140.000. Una piccola cosa dunque. Parte di questi detenuti avrebbe potuto fruire di altra più estesa misura alternativa. A questo si aggiunga che, trattandosi di una misura che consentiva di scontare solo gli

ultimi mesi della pena fuori oggi, 20 mesi dopo l'entrata in vigore della legge, una parte di quanti ne hanno usufruito sarebbe fuori comunque, ed il resto uscirebbe al massimo tra qualche mese. Insomma, una novità certamente non di grande impatto.

L'Italia è considerata maglia nera europea. A causa dei numeri citati sopra, e dunque della mancanza di novità significative, l'Italia resta il paese con le carceri più sovraffollate nell'Unione Europea. Il nostro tasso di affollamento è oggi infatti del 142,5% (oltre 140 detenuti ogni 100 posti). La media europea è del 99,6%.

Le regioni più affollate sono Liguria (176,8%), Puglia (176,5%) e Veneto (164,1%). Le meno affollate Abruzzo (121,8%), Sardegna (105,5%) e Basilicata (103%).

Nella nostra Regione le carceri con una maggiore densità di detenuti sono il carcere Bicocca di Catania, con una capienza regolamentare di 141 detenuti, a fronte di 287 detenuti presenti, il carcere di Castelvetro con una capienza di 49 detenuti, a fronte di 104 detenuti presenti, il carcere di Mistretta con una capienza di 16 posti, a fronte di 104 detenuti, l'istituto penitenziario di Piazza Armerina con 49 posti, a fronte di 104 detenuti presenti ed infine il carcere di Modica con una capienza di 35 posti su 71 realmente occupati.

Inoltre, non sono mancate le condanne da parte della Corte Europea nei confronti del nostro paese. Peraltro, una recente decisione del gennaio 2013 ha riproposto con forza il problema del sovraffollamento all'interno delle carceri italiane. Nell'occasione, la Corte ha rilevato la sistematica violazione dell'art. 3 della Convenzione da parte del nostro Paese, richiamando vari casi in cui la stessa era chiamata a decidere su ricorsi presentati da ospiti del sistema carcerario nazionale. In effetti, sembra che a nulla sia valso un intervento normativo del 2012, con l'obiettivo di contrastare la tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri.<sup>34</sup>

A fronte di un quadro complesso come quello del sistema carcerario italiano, difficilmente la Corte Europea potrà rigettare le istanze provenienti dai detenuti presso le case circondariali del nostro Paese.

Con la recente sentenza datata 8 gennaio 2013<sup>35</sup>, la Corte ha condannato il nostro Paese per il sovraffollamento delle carceri italiane, non in grado di ospitare la popolazione

---

<sup>34</sup> Legge n° 9/2012 ("Sovraffollamento delle carceri. Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva").

<sup>35</sup> Corte Europea, 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri contro Italia.



carceraria presente presso le strutture nazionali. I giudici di Strasburgo hanno osservato che, nonostante gli sforzi effettuati dal nostro Paese, la situazione già analizzata dalla Corte e dagli organismi del Consiglio d'Europa non accenna a migliorare.

Con il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (“Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria”) si tenta di dare una soluzione definitiva a questo problema mai finora risolto. Tenendo conto anche delle sollecitazioni provenienti dal Presidente della Repubblica, dalla Corte costituzionale e dalla Corte europea dei diritti dell’Uomo, si introduce un pacchetto di misure che operano su distinti piani. Si vuole quindi intervenire con l’obiettivo di diminuire, in maniera selettiva e non indiscriminata, il numero delle persone ristrette in carcere. Tale obiettivo viene perseguito attraverso misure dirette ad incidere sia sui flussi di ingresso negli istituti di pena (con un intervento “chirurgico” in materia di piccolo spaccio di stupefacenti, responsabile della presenza in carcere di un numero elevatissimo di persone) che su quelli di uscita dal circuito penitenziario (estendendo la possibilità di accesso all’affidamento in prova al servizio sociale, sia ordinario che terapeutico; ampliando a 75 giorni per ciascun semestre la riduzione per la liberazione anticipata, in un arco di tempo compreso tra il 1 gennaio 2010 e il dicembre 2015; stabilizzando l’istituto della esecuzione della pena presso il domicilio prevista dalla legge n°199/2010. La modifica riguarda ipotesi di lieve entità in materia di stupefacenti e consiste nell’introduzione di una nuova ipotesi di reato in luogo della previgente circostanza attenuante. Infatti, per il sistema del bilanciamento delle circostanze che poteva comportare l’azzeramento di quella attenuante legata alla lieve entità del fatto si arrivava spesso a pene molto alte e sproporzionate. La norma prevede comunque una riduzione, nel massimo, della pena edittale. Per quanto attiene all’affidamento terapeutico si interviene esclusivamente per ampliare le ipotesi concessione anche ai casi di precedenti violazioni (come indicato dalla Corte Costituzionale) che, ovviamente continuano ad essere sottoposte alla valutazione del Giudice. Per quanto riguarda la “liberazione anticipata” si amplia il beneficio dell’aumento dei giorni di detenzione (da 60 a 75) per ciascun semestre di pena espiata. L’applicazione retroattiva comporta una contenuta anticipazione di una uscita che si verificherebbe comunque in tempi brevi. Non si tratta di una misura automatica e non si determina una liberazione immediata (in massa) di un numero rilevante di detenuti, ma è spalmata nel tempo e comunque sottoposta alla rivalutazione del Giudice che deve verificare il corretto comportamento dei detenuti. Inoltre per i reati più gravi previsti dall’art. 4 bis dell’ord. Pen. è richiesta una motivazione rafforzata per giustificare

la riduzione. La misura (già preannunciata ed approvata dal Comitato dei Ministri di Strasburgo nell'incontro del 5 novembre) è indispensabile anche per adeguarsi alla sentenza Torreggiani della Corte Europea dei diritti dell'uomo che impone l'adozione di misure compensative interne per il sovraffollamento.

Si rafforzano gli strumenti di tutela dei diritti delle persone detenute:

1. viene istituita la figura del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o comunque private della libertà personale (intervento, quest'ultimo, senza alcun onere per la finanza pubblica);
2. viene anche previsto un nuovo procedimento giurisdizionale davanti al magistrato di sorveglianza (caratterizzato da meccanismi diretti a garantire l'effettività delle decisioni giudiziarie, nella prassi troppo spesso ineficace) finalizzato a garantire ai detenuti e internati la tutela dei loro diritti.
3. vengono introdotte norme dirette a semplificare la trattazione di alcune materie di competenza della magistratura di sorveglianza, sulla quale graverà, in termini organizzativi, il peso dell'intervento d'urgenza.

## CONCLUSIONI

A chiusura di questo elaborato, occorre precisare che la questione della tutela dei detenuti è e sarà sempre un argomento spinoso per lo Stato, visto che, nonostante la nostra Costituzione parli di «rieducazione del condannato», la quasi totalità delle persone che, una volta scontata la loro pena e chiuso i conti con la giustizia, escono di prigione, non si sentono e non sono da considerare come persone rieducate. La ragione, è a mio avviso da ricercare nella funzione svolta del carcere, che non è quella di rieducazione propria della Carta Costituzionale, ma ad onor del vero, nella realtà dei fatti spinge il detenuto a fare uscire la parte peggiore di sé per via delle umiliazioni e delle dinamiche che si creano all'interno delle mura carcerarie. Con questo mio pensiero non intendo criticare l'ordinamento penitenziario e il suo funzionamento, ma credo vivamente che qualcosa dovrebbe cambiare, e che di questo giovamento potrebbe beneficiarne lo Stato e tutti noi cittadini.

## BIBLIOGRAFIA

- BRICOLA F., *L'affidamento in prova al servizio sociale: "fiore all'occhiello" della riforma penitenziaria*, in *Questione Criminale*, Bologna, Il Mulino, 1976.
- CAPPELLI, *Il carcere controriformato*, in AA. VV., *Il carcere dopo le riforme*, Feltrinelli, Milano, 1979.
- CARACCIOLI, *I problemi generali delle misure di sicurezza*, Milano, 1970.
- CORBI F., *L'esecuzione nel processo penale*, Giappichelli, Torino, 1992.
- CASTALDO M., *La rieducazione tra realtà penitenziaria e misure alternative*, Jovene, Napoli, 2001.
- DI GENNARO – BONOMO - BREDA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano, 1980.
- DI GENNARO, *Riduzione di pena e liberazione anticipata*, in *Giustizia Penale*, 1977, III.
- FASSONE E., *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*.
- FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale parte generale*, Bologna, Zanichelli ed., 2009.
- FIANDACA G., *Scopi della pena tra comminazione edittale e commisurazione giudiziale*, in *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006.
- GREVI V., *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, in *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, a cura di Grevi, Bologna, 1980.
- LA GRECA G., *La riforma penitenziaria a vent'anni dal 26 Luglio 1975*, in *Dir. Pen. e Processo* n. 7, 1995.
- MARGARA A., *Chi punire, perché punire, come punire*, in *Questione Giustizia*, bimestrale promosso da Magistratura democratica, n. 5, 2002.
- MUSCO E., *La misura di sicurezza detentiva: profili storici e costituzionali*, Milano, 1978.
- PALAZZO F., *Semilibertà e trattamento penitenziario*, in *alternative alla detenzione*.
- PALAZZO F., *Commento all'art. 1 della legge 663/86*, in *Legislazione penale*, 1987.
- PETROCELLI, *Retribuzione e difesa nel progetto di codice penale del 1949*, in *Rivista italiana diritto penale*, 1950.
- SIROTTI GAUDENZI A., *I ricorsi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo*, Maggioli editore, 2002.
- SPASARI M., *Diritto penale e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1966.

