

CONFRONTO DI IDEE

Valentina Alberta

Sovraffollamento e interventi per la piena e positiva attuazione della normativa attualmente vigente, con particolare riferimento alle pene brevi

SOMMARIO: 1. Dalla Torreggiani ad oggi: qualcosa è cambiato? - 2. Gli spazi di manovra sulla situazione esistente. - 3. I dati statistici relativi alle pene brevi: carenze, riflessioni, proposte. - 4. Analisi di possibili rimedi al sovraffollamento con riguardo alle pene brevi.

1. Dalla Torreggiani ad oggi: qualcosa è cambiato?

Ci siamo. Dopo mesi di annunci, messaggi, iniziative, proteste, polemiche, dibattiti, la scadenza imposta dalla c.d. sentenza Torreggiani¹ è alle porte. A partire dal prossimo 28 maggio, il rischio di numerose e onerose condanne a carico dell'Italia per lo stato di sovraffollamento delle carceri italiane diverrà realtà.

La questione dell'“emergenza carceri”, volendo utilizzare un'espressione a metà tra il tecnico² e il giornalistico, risale peraltro a molto tempo addietro. Senza volere in questa sede ricostruire i cicli che si sono susseguiti negli ultimi decenni del secolo scorso, si deve rilevare come, ad un lungo periodo di costante mantenimento del numero totale dei detenuti poco sopra la soglia dei 50.000, sia seguita una lenta ma costante crescita che, nei primi anni di questo secolo, ha portato a superare il livello dei sessantamila reclusi. Tale *trend* è stato bloccato da un provvisorio abbattimento legato all'approvazione del provvedimento di indulto del 2006³.

¹ Corte eur. dir. uomo, Sez. II, 8 gennaio 2013, Torreggiani e a. c. Italia

² La dichiarazione di “stato di emergenza” per la situazione carceraria risale ad una iniziativa del governo Berlusconi del 13 gennaio 2010, che si accompagnò alla immediata predisposizione di un nuovo piano di edilizia carceraria per la creazione di poco meno di 10.000 posti, la cui attuazione è peraltro andata a rilento ed è stata prorogata al 31 dicembre 2014 con l'art. 4 D.L. 1 luglio 2013, n. 78. Nella raccomandazione Rec (99)22, richiamata nella sentenza Torreggiani, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha - tra l'altro - approvato alcuni principi di base sulla questione del sovraffollamento: al punto 1.2 dell'allegato si afferma che «*l'ampliamento del parco penitenziario dovrebbe essere piuttosto una misura eccezionale, in quanto, in generale, non è adatta ad offrire una soluzione duratura al problema del sovraffollamento*». Si è dimostrato come l'aumento della capacità in termini di posti di un sistema detentivo non faccia diminuire significativamente il tasso di sovraffollamento, nel lungo periodo. Piuttosto, va evidenziato come l'Italia abbia un tasso di detenzione (inteso come numero dei detenuti rispetto al totale della popolazione) assolutamente fisiologico in Europa.

³ Con la L. 31 luglio 2006, n. 241, le pene detentive comminate per molti reati - le esclusioni oggettive sono state piuttosto limitate - purché commessi prima del 2 maggio 2006, sono state “abbattute” di tre anni.

Il drastico calo della popolazione detenuta non ha però avuto alcun effetto duraturo; tale limitatissima efficacia deflattiva ha fornito argomenti ai critici dei provvedimenti di clemenza in generale e ha contribuito oggi ad impedire la formazione di un consenso politico intorno ad una soluzione di questo tipo, nonostante le straordinarie sollecitazioni provenienti dalle fonti più autorevoli, prima tra tutti il Capo dello Stato.

A partire dalla fine del 2006, il numero dei detenuti nelle carceri italiane è rapidamente risalito dalle 39.000 unità, al ritmo di 10.000 ulteriori reclusi all'anno, fino a superare nuovamente la faticosa soglia di 60.000 alla metà del 2009 e giungere al picco massimo di 67.961 unità alla fine del 2010. Il tasso di sovraffollamento ha raggiunto e superato in quel periodo il 150%.

La sentenza Torreggiani, in definitiva, ha reso non più procrastinabile la necessità di affrontare il tema carcere; ma esso era già da tempo una reale emergenza, sebbene assai meno presente nell'agenda politica. Già a partire dal 2010, dopo un primo intervento della Corte EDU¹, con la già citata dichiarazione di "stato di emergenza" si è dato avvio ad una serie di provvedimenti finalizzati a deflazionare il livello della popolazione carceraria.

La L. 26 novembre 2010, n. 199, ha introdotto nel sistema la misura dell'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive fino a 12 mesi (limite portato a 18 mesi dalla successiva L. 17 febbraio 2012, n. 9, la quale ha anche significativamente inciso sul meccanismo delle c.d. porte girevoli, evitando inutili ingressi in carcere a seguito di arresto in flagranza). I dati relativi all'accesso a tale misura, connotata nel disegno di legge originario da maglie decisamente larghe (accessibile anche ai recidivi *ex art. 99, co. 4, c.p.* - a differenza, all'epoca, della sospensione dell'esecuzione *ex art. 656 c.p.p.*) ma successivamente sottoposta a condizioni che hanno introdotto un vaglio ampio del magistrato di sorveglianza, sono risultati assai inferiori alle previsioni: dall'entrata in vigore della misura sino ad oggi essa ha consentito l'uscita anticipata dal circuito carcerario di poco più di 13.000 detenuti, meno di 4.000 per anno (il dato non comprende le applicazioni della detenzione domiciliare speciale dallo stato di libertà)⁵.

¹ Con la sentenza della Corte eur. dir. uomo, Sez. II, 16 luglio 2009, Suleimanovic c. Italia, l'Italia è stata condannata per violazione dell'art. 3 in relazione al ricorso di un detenuto trovatosi in una situazione di «mancanza flagrante di spazio personale».

⁵ Il dato è di molto inferiore alle previsioni, come riportate, con un commento assai critico, da DELLA CASA, *Approvata la legge c.d. svuotacarceri: un altro "pannicello caldo" per l'"ingravescente piaga del sovraffollamento carcerario"?*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, 9; evidenza come l'esclusione dei condannati per i reati di cui all'art. 4-bis O.P. sia la reale causa del fallimento della misura FIORIO, *Il commento al D.L. 211 del 2011, conv. L. 9 del 2012*, in *Dir. pen. proc.*, 2012, 413, secondo il quale «è ora che la politica rimediti seriamente l'efficacia del ricorso ad un meccanismo presuntivo i cui danni sono all'evidenza maggiori dei benefici».

Per il successivo provvedimento, si deve attendere l'estate del 2013, quando la pressione della sentenza Torreggiani inizia a farsi sentire. Il D.L. 1 luglio 2013, n. 78, convertito dalla L. 9 agosto 2013, n. 94, introduce nell'ordinamento una serie di disposizioni con scopo dichiaratamente deflativo degli ingressi e della permanenza in carcere. In particolare, è stato inserito un meccanismo per il computo della liberazione anticipata prima del momento dell'emissione dell'ordine di esecuzione, sono stati ritoccati alcuni dei limiti di pena per l'accesso a misure alternative, sono stati eliminati alcuni divieti legati allo *status* di recidivo *ex art. 99, co. 4, c.p.* Il provvedimento non si è certo caratterizzato per straordinario coraggio⁶, ma sicuramente ha dato il segno di una prosecuzione nella giusta direzione; l'intervento sull'*iter* di concessione della misura di cui all'art. 54 ord. pen., in particolare, è certamente diretto, attraverso il computo anticipato, ad evitare una procedura destinata ad inutilmente incardinare ed a protrarre per mesi lo stato detentivo.

Il più recente intervento è quello operato con il D.L. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito in L. 21 febbraio 2014, n. 10, che racchiude molte delle proposte elaborate dalla Commissione ministeriale di studio in tema di ordinamento penitenziario e di misure alternative alla detenzione⁷. Gli interventi si muovono su due filoni: da un lato, le misure finalizzate a ridurre il numero degli ingressi in carcere e ad incentivare le fuoriuscite; dall'altra parte, l'introduzione del reclamo giurisdizionale come rimedio finalizzato alla tutela dei diritti dei detenuti. Per il primo aspetto, vanno segnalate le modifiche sul co. 5, art. 73 D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, la razionalizzazione dell'espulsione come misura alternativa *ex art. 16 D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286*, l'aumento della soglia per la concessione dell'affidamento in prova, la stabilizzazione della esecuzione domiciliare *ex L. 26 novembre 2010, n. 199*⁸, e - soprattutto - la previsione della liberazione anticipata speciale, con ulteriori 30 giorni in aggiunta agli ordinari 45 per ogni semestre maturato⁹. Tale

⁶ Di «*sconsolante mancanza di creatività normativa, non disgiunta da un limitato coraggio verso scelte di politica penitenziaria assolutamente indifferibili*» parla FIORIO, *Il Commento al D.L. 1 luglio 2013, n. 78, conv. in L. 9 agosto 2013, n. 94*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 1136.

⁷ Commissione presieduta dal prof. Giostra, il cui lavoro conclusivo è stato pubblicato, tra l'altro, in www.penalecontemporaneo.it. Il lavoro ricalca peraltro quanto elaborato dalla Commissione mista del CSM, coordinata dallo stesso prof. Giostra, la cui relazione finale è consultabile nella medesima *Rivista* online.

⁸ Secondo DELLA BELLA, *Un nuovo decreto legge sull'emergenza carceri: un secondo passo, non ancora risolutivo, per sconfiggere il sovraffollamento*, in www.penalecontemporaneo.it, 7 gennaio 2014, la capacità dellattiva della misura è destinata a ridursi, «*posto che il suo spazio operativo appare oggi quasi completamente occupato dalla sospensione dell'ordine di esecuzione di cui all'art. 656, co. 5, c.p.p., applicabile ora anche ai recidivi reiterati*». Tale argomento, peraltro, non tiene conto del fatto che il dato statistico citato poco sopra è soltanto quello relativo alle applicazioni dallo stato di detenzione.

⁹ Soluzione, questa, auspicata sin da subito da TAMBURINO, *La sentenza Torreggiani e altri della Corte*

ampliamento del beneficio, seppure introdotto quale misura temporanea, ha creato un notevole appesantimento degli incombenenti gravanti sulla magistratura di sorveglianza, solo in parte bilanciato dalla semplificazione di alcune procedure di udienza (art. 1, lett. *b*) e *c*), D.L. 23 dicembre 2013, n. 146)¹⁰.

Da ultimo, è stata approvata in via definitiva dalla Camera dei Deputati ed è in attesa di pubblicazione la proposta di legge n. 331-927-B, che prevede, tra l'altro, una nuova modalità di definizione del procedimento sulla falsariga della messa alla prova nel procedimento minorile; si è però mostrato un certo scetticismo sul fatto che tale misura potrà realizzare una finalità di deflazione carceraria, «*visto lo scarso ambito di applicabilità e la concorrenza diretta con la sospensione condizionale della pena*»¹¹.

Questo, in estrema sintesi, il quadro dei provvedimenti adottati¹².

Accanto alla nuova prospettiva del legislatore, peraltro, è innegabile che si sia fatta strada in diversi settori della società civile anche una nuova sensibilità verso il tema, anche alla luce degli studi che hanno dimostrato la assai maggiore efficacia rispetto al rischio di recidiva delle misure alternative al carcere, rispetto alla pena detentiva tradizionale¹³. Tra i vari soggetti interessati, l'Unione delle Camere penali italiane, che ha un proprio Osservatorio Carcere sin dal 2006, ha iniziato a partire dalla fine del 2011 ad effettuare visite agli istituti penitenziari italiani, per monitorare la situazione di detenuti e personale amministrativo e di polizia¹⁴.

di Strasburgo, in *Cass. pen.*, 2013, 15, in quanto «*unico tra i benefici ad essere applicabile a tutti indistintamente i condannati reclusi, qualche che sia il reato commesso e quale che sia il regime penitenziario al quale si trovano sottoposti, purché diano prova di comportamenti orientati al recupero attraverso il rispetto delle regole della vita comune*». L'esclusione dal beneficio dei condannati per i reati di cui all'art. 4-bis ord. pen., avvenuta con la legge di conversione, ha peraltro tolto efficacia a questi argomenti.

¹⁰ Così il parere del CSM sul provvedimento, *Parere reso ai sensi dell'art. 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, sul testo del decreto legge riguardante le misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria. (Delibera consiliare del 23 gennaio 2014)*, in www.csm.it.

¹¹ Così MIEDICO, *Sospensione del processo e messa alla prova anche per i maggiorenni - Sulla proposta di legge n. 331-927-B, approvata in via definitiva dalla Camera il 2 aprile 2014*, in www.penalecontemporaneo.it.

¹² Tra i piccoli ulteriori ritocchi effettuabili in tempi brevi, rientrerebbe la “decarcerizzazione” dei detenuti semiliberi, che riguarderebbe però al momento meno di mille reclusi; in questo senso, v. SALVATI, *L'emergenza del sovrappollamento carcerario*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

¹³ Cfr. LEONARDI, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rass. pen. crim.*, 2, 2007.

¹⁴ Per la serie completa delle relazioni delle decine di visite effettuate sino ad oggi, v. www.camerepenali.it.