

Emergenza carceri: a tre anni dalla sentenza Torreggiani, gli esiti e l'effettività delle riforme*

di Riccardo Montaldo**
(3 febbraio 2016)

1. Introduzione – La sentenza Torreggiani e altri c. Italia e il sovraffollamento delle carceri in Italia

Dalla sentenza Torreggiani sono ormai trascorsi più di tre anni, durante i quali il legislatore italiano ha adottato diverse misure per arginare il problema del sovraffollamento carcerario e della sistematica violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti imposto dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Gli sforzi fatti dall'Italia hanno ricevuto una valutazione positiva da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che ha permesso una proroga per l'esame finale dei risultati ottenuti.¹

Ricordando la sentenza che ha dato il via a questa nuova "emergenza carceri", sono ormai trascorsi più di tre anni da quando, l'8 gennaio 2013, l'Italia è stata (nuovamente) condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con la sentenza *Torreggiani e altri c. Italia* per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.²

La Corte di Strasburgo ha condannato all'unanimità l'Italia, limitandosi ad applicare i principi da tempo consolidati nella sua giurisprudenza, e già espressi, tra le altre, nella precedente condanna contro l'Italia nella sentenza *Sulejmanovic* del 2009.³ La sentenza Torreggiani è di particolare importanza sotto due aspetti: da un lato, per aver evidenziato la sistematicità del problema

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ La decisione può essere letta, in inglese, sul sito del Comitato: http://www.coe.int/t/cm/home_EN.asp. Originariamente il Comitato dei Ministri aveva previsto una riunione *ad hoc* per la valutazione complessiva della situazione italiana, che si sarebbe dovuta tenere nel mese di giugno 2015; tuttavia, al termine dell'anno non ci sono stati ancora aggiornamenti da Strasburgo

² Ad avviare il procedimento che ha portato alla sentenza Torreggiani furono i ricorsi presentati tra il 2009 e il 2010 da sette detenuti delle carceri di Busto Arsizio e di Piacenza. Tutti i ricorrenti lamentarono il fatto di essere stati costretti a condividere una cella di 9 m² con altri due detenuti (oltre al mobilio della cella), potendo usufruire quindi di uno spazio personale inferiore ai 3 m², di non poter usufruire regolarmente delle docce a causa della frequente mancanza di acqua calda, e di non ricevere una sufficiente illuminazione all'interno della cella. L'articolo 3 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rubricato «*Proibizione della tortura*», prevede che «*Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.*»

³ Nella sentenza *Sulejmanovic c. Italia* la Corte di Strasburgo ha dichiarato (nei §§ 40 e 41) che il fatto che il detenuto possa usufruire di uno spazio inferiore ai 3 m² può rappresentare di per sé una violazione dell'articolo 3 della Convenzione. In particolare la Corte ha fatto riferimento agli standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), il quale ha indicato, al § 43 del suo Secondo Rapporto Generale, che le dimensioni minime di una cella individuale devono essere di almeno 7 m². Le sentenze *Torreggiani* e *Sulejmanovic* possono essere consultate nel database della Corte sul sito <http://hudoc.echr.coe.int/> o, nella traduzione italiana, sul sito del Ministero della Giustizia <https://www.giustizia.it/giustizia/>; il Secondo Rapporto Generale del CPT può essere consultato sul sito <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-02.htm>

del sovraffollamento in Italia, ed in secondo luogo, per l'aver accertato l'assenza in Italia di un valido strumento per la tutela dei diritti dei detenuti.

In primo luogo, a differenza di quanto affermato dalla Corte di Strasburgo nel 2009, nella sentenza *Torreggiani* i giudici hanno rilevato come il sovraffollamento carcerario in Italia sia giunto a rappresentare un «*problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano*», e non invece un fenomeno episodico⁴. Ciò è stato confermato non solo dalle centinaia di ricorsi pendenti nanti la Corte sul medesimo argomento, ma anche dal fatto che lo stesso Governo italiano abbia proclamato lo stato di emergenza nazionale nel gennaio 2010.

In virtù di questi elementi, i giudici di Strasburgo hanno deciso di utilizzare lo strumento della sentenza pilota,⁵ assegnando allo Stato italiano un anno di tempo dal momento in cui la sentenza sarebbe divenuta definitiva per individuare gli strumenti idonei a risolvere il problema del sovraffollamento carcerario e della tutela dei diritti dei detenuti⁶.

Tale situazione rappresenta anzitutto una violazione di diritti umani, contrastante con il principio di umanizzazione della pena,⁷ da cui emerge l'esigenza di tutelare maggiormente i detenuti rispetto alle persone libere, proprio in virtù della loro particolare condizione di privazione della libertà, che non può tollerare una restrizione dei diritti garantiti dalla Costituzione.⁸

Non è tuttavia la prima volta che il governo italiano deve affrontare il problema del sovraffollamento. La sentenza *Sulejmanovic* del 2009 rappresenta la prima condanna da parte della Corte di Strasburgo, ma non di certo il primo episodio di violazione dei diritti dei detenuti da parte dell'Italia.⁹ Già nei primi anni '90, a

⁴ §§ 87 e seguenti della sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*

⁵ Come evidenziato PAOLO ZICCHITTU, *Considerazioni a margine della sentenza Torreggiani c. Italia in materia di sovraffollamento delle carceri*, in *Quaderni Costituzionali* 1/2013, pag. 161, si tratta di una sentenza che si inserisce nel contesto di un processo di riorganizzazione delle istituzioni penitenziarie degli Stati membri del Consiglio d'Europa, avviata con la sentenza *Ananyev e altri c. Russia* del 2012. Lo strumento della sentenza pilota venne utilizzato per la prima volta dalla Corte di Strasburgo nella sentenza *Broniowski c. Polonia* del 2004, ed ha lo scopo di risolvere problemi sistemici e/o strutturali che abbiano effetti a livello nazionale. Uno degli aspetti più interessanti e peculiari della sentenza pilota è che essa "congela" temporaneamente i ricorsi pendenti contro lo Stato in esame, per poi decidere su tutti i ricorsi pendenti allo scadere del termine imposto. La sentenza *Broniowski* può essere consultata sul sito <http://hudoc.echr.coe.int/>, mentre le linee guida sulle sentenze pilota sono consultabili sul sito http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_ENG.pdf

⁶ La sentenza, a seguito del respingimento dell'istanza di rinvio alla *Grand Chambre*, è divenuta definitiva il 28 Maggio 2013; durante un incontro del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, tenutosi il 5 Giugno 2014, è stato tuttavia deciso di rinviare l'esame finale dei progressi fatti dall'Italia al mese di Giugno 2015

⁷ Espresso anzitutto con il divieto di pene contrarie al senso di umanità di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione, e dalla sua lettura combinata con l'art. 13, il quale sancisce l'inviolabilità della libertà personale, e con gli artt. 2 e 3, che garantiscono il rispetto dei diritti fondamentali e dei principi di libertà e di eguaglianza

⁸ Sul punto si rinvia a MARCO RUOTOLO, *Dignità e Carcere – II edizione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pagg. 35-54

⁹ Come ricordato da MARCO RUOTOLO, *op.ult.cit.*, pag. 29, nella sua opinione concordante alla sentenza *Sulejmanovic*, il giudice Sajò evidenziò la grande indifferenza dell'Italia per il problema, e

seguito di una visita alle carceri italiane avvenuta nel 1992, gli ispettori del Comitato europeo per la prevenzione della tortura¹⁰ (CPT) redassero un rapporto¹¹ dal quale emersero chiaramente¹² non solo condizioni di sovraffollamento all'interno delle carceri e delle celle delle caserme delle forze dell'ordine, ma maltrattamenti¹³ da parte degli stessi agenti. Veniva poi rilevata una preoccupante carenza sotto il profilo dell'igiene e dell'accesso alle attività lavorative, ricreative e di istruzione che «equivale, a parere del CPT, a un trattamento inumano e degradante».

Le origini del problema del sovraffollamento in Italia sono però ancora più risalenti. Tra le numerose e complesse cause del sovraffollamento carcerario se ne possono ricordare due: anzitutto, la frequente obsolescenza degli edifici penitenziari, che raramente sono adeguati ad accogliere un gran numero di detenuti e testimoniano, inoltre, l'attaccamento ad un sistema penale puramente retributivo; in secondo luogo, l'incremento dei processi di carcerizzazione ed il «boom penitenziario» che ha interessato gli Stati Uniti e l'Europa per tutto il '900.¹⁴ Il fatto che il sovraffollamento sia un problema tutt'altro che recente è poi confermato dall'uso (e abuso) degli strumenti dell'amnistia e dell'indulto che ha caratterizzato l'era repubblicana: infatti, fino alla riforma dell'art. 79 della Costituzione con la legge costituzionale n. 1 del 1992, entrambi gli istituti di clemenza venivano applicati molto di frequente,¹⁵ adducendo nella maggior parte dei casi come unica giustificazione l'esigenza di

l'assenza di interventi volti risolverlo

¹⁰ Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) è un organismo del Consiglio d'Europa, avente una funzione di prevenzione delle violazioni dei diritti dei soggetti privati della libertà personale. Tale funzione è esercitata mediante le visite ai luoghi di detenzione ed i rapporti e raccomandazioni rivolte al governo dello Stato visitato. Una descrizione più dettagliata delle funzioni e dell'organizzazione del CPT può essere letta sul sito <http://www.cpt.coe.int/italian.htm>

¹¹ Il Rapporto può essere consultato sul database del CPT sul sito <http://www.cpt.coe.int/en/states/ita.htm> e, nella sua traduzione italiana, in AA.VV., *Rapporto degli ispettori europei sullo stato delle carceri in Italia*, Sellerio editore, Palermo, 1995

¹² §§19 e seguenti e 28 e seguenti del Rapporto

¹³ I maltrattamenti da parte delle forze dell'ordine, specialmente nei confronti di detenuti o arrestati extracomunitari, sono stati denunciati anche in diversi rapporti di Amnesty International. Sul punto si rimanda a CLAUDIO DEFILIPPI e DEBORA BOSI, *Il sistema europeo di tutela del detenuto*, Giuffrè, Milano, 2001, pagg. 65 e seguenti. I rapporti dal 2007 al 2012 sono consultabili sul database di Amnesty International sul sito <http://www.amnesty.org/en/region/italy/report-2007>

¹⁴ Sulle problematiche relative all'edilizia penitenziaria si rimanda a FILIPPO VITELLO, *sub art. 5*, in VITTORIO GREVI, GLAUCO GIOSTRA, FRANCO DELLA CASA (a cura di) *Ordinamento Penitenziario*, CEDAM, Padova, 2006, pagg. 101 e seguenti, e a SILVANA GIAMBRUNO, *Diritto penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2006, pagg. 102 e 103; sull'argomento del «boom penitenziario» si rimanda a LUCIA RE, *Carcere e globalizzazione – il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, Editori Laterza, Roma, 2006, pagg. 49 e seguenti, e MASSIMO PAVARINI, *Governare la pena – Struttura sociale, processi decisionali e discorsi pubblici sulla pena*, in ius17@unibo.it, 3/2013, pag. 26)

¹⁵ Tra il 1948 e il 1992 si contano infatti più di venticinque provvedimenti di clemenza, il che significa che essi vennero concessi con una frequenza quasi biennale (sull'argomento: MICHELE GUARDATA, *I provvedimenti di amnistia dal 1948 ad oggi*, in GIUSEPPE LA GRECA (a cura di), *L'amnistia del 1990. Testo – Lavori preparatori – Analisi*, CEDAM, 1990)

ridurre la popolazione carceraria ed alleggerire il carico di lavoro degli uffici giudiziari, il che evidenzia ulteriormente la strutturalità del problema per il sistema penitenziario italiano.¹⁶

La Corte ha, inoltre, evidenziato l'assenza di istituti che permettessero un'efficace tutela dei diritti dei detenuti in presenza di una loro lesione, ed ha invitato l'Italia ad introdurre tali strumenti o a modificare e rafforzare quelli preesistenti. La Corte¹⁷ ha, infatti, evidenziato come la normativa italiana non prevedesse alcun valido strumento che consentisse al detenuto un'adeguata tutela dei propri diritti, ed ha rilevato¹⁸ come lo strumento del reclamo al magistrato di sorveglianza, di cui agli articoli 35 e 69 dell'ordinamento penitenziario fosse sì uno strumento certamente accessibile ai detenuti, ma assolutamente inefficace a risolvere il problema della violazione dei loro diritti, «*dato che non consente di porre fine rapidamente alla carcerazione in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione*».

Anche lo strumento del reclamo è stato già oggetto di critiche e ritenuto insufficiente ed inadeguato: gli articoli 35 e 69 della legge sull'ordinamento penitenziario furono, infatti, sottoposti all'esame della Corte Costituzionale, che con la sentenza 26 del 1999 ne dichiarò l'illegittimità costituzionale nella parte in cui «*non prevedono una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della amministrazione penitenziaria lesivi di diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale*».¹⁹

La sentenza è di fondamentale importanza per l'affermazione della necessità di tutelare i diritti fondamentali dei detenuti²⁰, che non possono essere disconosciuti «*attraverso un generalizzato assoggettamento all'organizzazione penitenziaria*».²¹

Tali principi furono del resto già affermati nelle sentenze n. 410 del 1993²² e n.

¹⁶ Il che, a maggior ragione, avrebbe dovuto rappresentare un ostacolo all'utilizzo degli istituti di clemenza, ai quali dovrebbe farsi ricorso solamente in presenza di situazioni eccezionali, sintetizzate da ZAGREBELSKY in due ipotesi: 1) la commissione del reato in circostanze tali da risultare eccezionali (guerre, calamità naturali, etc.) o il superamento, da parte della società, della illiceità del comportamento; 2) ipotesi di illegalità diffusa (come ad esempio nell'ipotesi dell'evasione fiscale) che non possono affrontarsi con gli altri strumenti offerti dall'ordinamento (GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Amnistia, Indulto e Grazia. Profili Costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1974, pagg. 11 e seguenti)

¹⁷ §§ 96 e seguenti della sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*

¹⁸ § 97 della sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*

¹⁹ Sentenza n. 26 del 1999, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1/1999.

²⁰ Per un esame più dettagliato della sentenza si vedano: EDOARDO FAZZIOLI, *Diritti dei detenuti e tutela giurisdizionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1/1999, pagg. 199 e seguenti; MARCO RUOTOLO, *La tutela dei diritti del detenuto tra incostituzionalità per omissione e discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1/1999, pagg. 203 e seguenti, il quale in particolare critica la decisione della Corte di non procedere con una sentenza additiva; MARCO RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2002, pagg. 190 e seguenti; ANGELO PENNISI, *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2002, pagg. 241 e seguenti

²¹ Punto 3.1 del *Considerato in diritto*

²² In cui la Corte Costituzionale affermò che i detenuti sono titolari di posizioni giuridiche qualificabili come diritti soggettivi costituzionalmente garantiti, e in quanto tali meritevoli di tutela ai sensi dell'art. 24 della carta costituzionale. Si veda in particolare il punto 3.5 del *Considerato in diritto*

212 del 1997,²³ e ricondotti al 3° comma dell'art. 27,²⁴ e con un'enfasi forse maggiore dalla legge sull'ordinamento penitenziario, che prevede all'art. 1 che «*Il trattamento penitenziario deve essere conforme ad umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona*».²⁵

Le problematiche rilevate dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sono, pertanto, tutt'altro che recenti, sia con riferimento al problema cronico e sistematico del sovraffollamento carcerario che all'assenza di validi strumenti per la tutela dei diritti dei detenuti.

Come venne rilevato nella citata sentenza *Sulejmanovic*, si è potuta osservare una grande indifferenza da parte del legislatore italiano che ha sempre ignorato le sentenze e i rapporti di corti, associazioni e organismi, sia nazionali che stranieri, e mai è intervenuto (se non con interventi sporadici e spesso inefficaci)²⁶ per porre rimedio alla situazione ed ottemperare agli obblighi derivanti dalla Costituzione e dalle numerose Convenzioni ratificate dall'Italia.²⁷

²³ In cui venne affermato dalla Corte che detenuti e internati mantengono la titolarità dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti. Sul punto: MARCO D'AGNOLO, *Diritti del detenuto e intervento giurisdizionale*, in ADOLFO SCALFATI (a cura di), *Giurisdizione di sorveglianza e tutela dei diritti*, CEDAM, 2004, pag. 129

²⁴ Il quale recita che «*le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato*». Dalla lettura dell'art. 27, in combinato disposto con gli artt. 2, 3 e 13, risulta quindi il principio di umanizzazione della pena e di rispetto della personalità e della dignità del ristretto. L'obbligo costituzionale del rispetto della dignità dei detenuti e degli internati deriva poi dalle diverse convenzioni internazionali ratificate dall'Italia, cui l'ordinamento deve conformarsi ai sensi degli artt. 10 e 117 della carta costituzionale (sul punto: MARCO RUOTOLO, *Dignità e Carcere – II edizione, cit.*, pagg. 23 e 35-37)

²⁵ L'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975) riconosce un ruolo fondamentale al detenuto, che rispetto al sistema previgente diviene figura centrale del trattamento e titolare di diritti, e supera in tal modo anche la tutela riconosciuta dalla Costituzione, non parlando in generale del senso di umanità della pena, ma di dignità della persona (detenuta). Tale principio e la centralità della figura del detenuto vengono poi ulteriormente rafforzati dall'art. 4 dell'ordinamento penitenziario, il quale espressamente riconosce in capo a detenuti e internati il diritto di esercitare personalmente i le situazioni giuridiche di cui sono titolari. Sul punto: VITTORIO GREVI, *sub art. 1* e GIUSEPPE LA GRECA, *sub art. 4*, in VITTORIO GREVI, GLAUCO GIOSTRA, FRANCO DELLA CASA, *op.ult.cit.*, pagg. 5, 10 e 34; GIUSEPPE MELCHIORRE NAPOLI, *Il regime penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2012, pag. 30

²⁶ Ci si riferisce in particolare al c.d. "indultino", ossia la sospensione condizionata dell'esecuzione della pena detentiva nel limite massimo di due anni, introdotta con la legge n. 207 del 2003, e all'indulto del 2006 (legge n. 241), approvato con l'unica motivazione di ridurre il sovraffollamento delle carceri e che ottenne risultati solamente per pochi mesi, comportando inoltre numerose problematiche per l'assenza di un connesso provvedimento di amnistia. Si ricordi infatti che l'indulto, essendo causa di estinzione della pena ma non del reato, obbliga comunque gli uffici giudiziari a concludere i procedimenti, anche se l'eventuale pena comminata non potrà essere eseguita a causa dell'indulto. Per un'analisi più approfondita dell'indulto del 2006 e dei suoi effetti si rimanda a FEDERICO PALOMBA, *Indulto: il danno e l'inganno. Patto politico per uno scambio di prigionieri*, Carlo Delfino editore, Sassari, 2008

²⁷ A tal proposito si può ricordare, tra le diverse convenzioni ratificate dall'Italia, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984; nonostante la ratifica della Convenzione, avvenuta nel 1988, e numerosi appelli da parte di diverse associazioni, manca ancora l'espressa previsione del reato di tortura in Italia, sebbene di recente il Senato abbia approvato un testo unificato in proposito (in www.senato.it, notizia del 5 Marzo 2014). Sul punto: ANTONIO PUGIOTTO, *Repressione penale della tortura e Costituzione: anatomia di un reato che non c'è*, in www.penalecontemporaneo.it, 17 Febbraio 2014. Per un approfondimento sulla distinzione tra la tortura e i trattamenti inumani e degradanti si rinvia ad ANTONIO CASSESE, *Umano-Disumano*.

Si è dovuto attendere il 2013 e la (seconda) condanna da parte dei giudici di Strasburgo perché il legislatore, a fronte del rischio rappresentato dalle condanne e le sanzioni allo scadere del termine imposto dalla Corte, iniziasse ad affrontare le suddette problematiche.

2. La sentenza 279 del 2013 della Corte Costituzionale e le reazioni della dottrina

La prima reazione alla pronuncia dei giudici di Strasburgo non si ebbe da parte del legislatore, bensì dalla magistratura di sorveglianza: all'inizio del 2013 vennero promossi due giudizi sulla legittimità costituzionale dell'art. 147 del codice penale,²⁸ in riferimento agli artt. 2, 3, 27 3° comma e 117 della Costituzione, nella parte in cui esso non prevede «l'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità».²⁹ Entrambe le ordinanze emesse dai Tribunali di sorveglianza derivano dall'esame delle istanze di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena di detenuti che non lamentavano condizioni di grave infermità psichica, ma «condizioni di perenne sovraffollamento», di uno spazio a disposizione inferiore ai 3 m² e di svolgimento della pena «con modalità disumane equiparabili a tortura».³⁰

Nonostante la richiesta di una sentenza additiva, i giudici costituzionali dichiararono l'inammissibilità delle questioni di legittimità sollevate dai Tribunali di sorveglianza, pur riconoscendo la sussistenza del *vulnus* denunciato dai rimettenti, e l'esigenza di introdurre un ricorso "estremo" come quello ipotizzato, e pur dichiarando l'intollerabilità di un eccessivo protrarsi dell'inerzia del legislatore.³¹ Ciò anzitutto per il rispetto della discrezionalità del legislatore, come avvenne con la sentenza 26 del 1999, e dunque per l'esigenza di introdurre criteri di individuazione delle ragioni che giustificano il rinvio in presenza di condizioni di pena inumana e degradante.³²

Commissariati e prigionieri nell'Europa di oggi, Laterza, Roma, 1994, pag. 56

²⁸ L'art. 147 c.p., rubricato *Rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena*, prevede tre ipotesi in cui l'esecuzione della pena può essere differita: 1) in presenza di domanda di grazia e in assenza delle ipotesi di rinvio obbligatorio ex art. 146 c.p.; 2) se la pena consiste in una restrizione della libertà personale e il condannato si trova in condizioni di grave infermità fisica oppure (3) si tratta di madre di prole di età inferiore a tre anni

²⁹ Ordinanza del 18 febbraio 2013 (r.o. n. 67 del 2013), *Tribunale di Sorveglianza di Venezia*, e Ordinanza del 18 Marzo 2013 (r.o. n. 82 del 2013), *Tribunale di Sorveglianza di Milano*

³⁰ Punti 1 e 4 del *Ritenuto in fatto*, sentenza n. 279 del 2013, Corte Costituzionale

³¹ Punti 7.2 e 8 del *Considerato in diritto*, sentenza n. 279 del 2013, Corte Costituzionale. Si può anche ricordare che in un comunicato stampa che precedette e anticipò l'esito del giudizio, la consulta dichiarò che, in caso di ulteriore inerzia legislativa, si riservava «in un eventuale successivo procedimento, di adottare le necessarie decisioni dirette a far cessare l'esecuzione della pena in condizioni contrarie al senso di umanità» (database dei comunicati stampa della Corte Costituzionale, sul sito <http://www.cortecostituzionale.it>, 9 Ottobre 2013)

³² Sul punto: FRANCO DELLA CASA, *Il monito della consulta circa il «rimedio estremo» della scarcerazione per il condannato vittima di un grave e diffuso sovraffollamento*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 6/2013, pag. 4538

La soluzione proposta dai Tribunali di sorveglianza è stata criticata da parte della dottrina³³ che, pur condividendone l'intento e gli obiettivi, ritenne fuorviante il riferimento all'art. 147 c.p.

In particolare, è stato fatto notare come le ipotesi di rinvio facoltativo della pena facciano riferimento ad ipotesi di incompatibilità della pena con le condizioni soggettive del detenuto, mentre il sovraffollamento carcerario determina una lesione dei diritti del detenuto che può trovare soluzione unicamente mediante un intervento legislativo, che comunque non potrebbe consistere nell'estensione delle ipotesi di cui all'art. 147 c.p.³⁴ Sono state invece ritenute di maggiore validità alcune altre soluzioni, come il ricorso più moderato della custodia in carcere³⁵ o l'ampiamiento delle pratiche di mediazione. Viene inoltre richiamata (e criticata, sotto il profilo della tutela dei detenuti)³⁶ una procedura simile a quella ipotizzata dal Tribunale di Sorveglianza di Venezia, disciplinata al § 455a della *Strafprozessordnung* tedesca, che prevede la possibilità che l'autorità giudiziaria preposta (ma bisognerebbe chiarire chi sia in riferimento al nostro ordinamento) disponga un rinvio dell'esecuzione della pena.³⁷ Un'ulteriore critica all'utilizzo del rinvio dell'esecuzione della pena consisterebbe poi nella necessità di tutelare la società da individui pericolosi,³⁸ pur tutelando i diritti dei detenuti.

³³ In particolare da RENZO ORLANDI, *Il sovraffollamento delle carceri al vaglio della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali* 2/2013, pagg. 424-428 e GIANDOMENICO DODARO, *Il sovraffollamento delle carceri: un rimedio extra ordinem contro le violazioni dell'art. 3 CEDU*, in *Quaderni costituzionali* 2/2013, pagg. 428-432

³⁴ RENZO ORLANDI, *op. ult. cit.*, pag. 425-426; l'autore si serve di un esempio per dimostrare come l'art. 147 c.p. non rappresenterebbe una valida soluzione al problema, ipotizzando la presenza di quattro detenuti in una cella di dimensioni inique; di questi solo uno richiede il rinvio ex art. 147 c.p., ma il giudice rigetta la richiesta, mantenendo così una situazione illegittima e non potendo decidere riguardo agli altri. Se invece tutti e quattro presentassero la domanda si dovrebbe scegliere il criterio in base al quale decidere a chi rinviare la pena, ma sarebbe il giudice stesso a doverlo elaborare, nulla dicendo l'art. 147 c.p. a tal proposito

³⁵ L'autore richiama a tal proposito un comunicato del 15 gennaio 2013 del Procuratore della Repubblica di Milano: (il comunicato è stato pubblicato su www.penalecontemporaneo.it il 18 Gennaio 2013); rinvia inoltre ad un contributo di FABIO FIORENTIN, *Sullo stato della tutela dei diritti fondamentali all'interno delle carceri italiane*, in www.penalecontemporaneo.it, 25 Febbraio 2013

³⁶ RENZO ORLANDI, *op. ult. cit.*, pag. 427-428, il quale critica in particolar modo il fatto che il provvedimento produca i suoi effetti anche contro la volontà del condannato

³⁷ La norma in particolare prevede che l'autorità esecutiva possa interrompere o rinviare le pene e le misure limitative della libertà personale, anche senza il consenso dell'interessato, se ciò è richiesto da ragioni organizzative dell'esecuzione, purché non sussistano esigenze contrastanti di sicurezza pubblica. Il secondo comma attribuisce inoltre tale potere al direttore dell'istituto di detenzione, che può esercitarlo in via provvisoria quando non è possibile ottenere la decisione dell'autorità per tempo.

³⁸ GIANDOMENICO DODARO, *op. ult. cit.*, pag. 431

Diversa (e condivisibile, a mio parere) l'opinione di altra parte della dottrina,³⁹ che criticò invece la decisione della Corte Costituzionale e il fatto di aver "mancato un'occasione" per introdurre nell'ordinamento un strumento che per quanto estremo, avrebbe contribuito in maniera incisiva sulla tutela di chi è detenuto in condizioni inumane e degradanti.

È stato anzitutto osservato⁴⁰ come lo stato di sovraffollamento carcerario rappresenti in primo luogo una violazione della Costituzione. Si tratterebbe pertanto di una condizione di illegittimità, la cui soluzione non sarebbe più una scelta politica bensì un vero e proprio obbligo costituzionale, che coinvolge non solo il legislatore, ma tutto l'ordinamento. Dunque, ipotizzando il perdurare del sovraffollamento carcerario e l'inerzia tanto del legislatore che della Corte Costituzionale, sarebbero i magistrati stessi a dover intervenire,⁴¹ impedendo che attraverso un loro provvedimento un soggetto possa essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti.⁴²

Si può poi notare come, a differenza di altre ipotesi di violazione della Costituzione, nelle quali la modifica del tenore letterale della norma è di per sé sufficiente a rimediare alla violazione, per porre rimedio alla complessa situazione delle carceri italiane il legislatore non possa intervenire in tal senso, anche per l'esigenza di nuove strutture penitenziarie, il che risulta complesso non solo per il breve termine concesso all'Italia dai giudici di Strasburgo, ma anche per la forte crisi economica.⁴³ Sarebbe stato quindi certamente auspicabile un intervento "forte" della Corte Costituzionale per introdurre un rimedio estremo come quello suggerito dai giudici ricorrenti, che avrebbe rappresentato indubbiamente un valido contributo per la tutela della dignità dei detenuti.⁴⁴

In sintesi, anche se la sentenza n. 279 del 2013 non ha portato ad alcuna

³⁹ Ci si riferisce in particolare a: ANTONIO RUGGERI, *Ancora una decisione d'incostituzionalità accertata ma non dichiarata (nota minima a Corte cost. n. 279 del 2013, in tema di sovraffollamento carcerario)*, in <http://www.giurcost.org/studi/>, 27 Novembre 2013; ANDREA PUGIOTTO, *L'Urlo di Munch della magistratura di sorveglianza (statuto costituzionale della pena e sovraffollamento carcerario)*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 6/2013, pagg. 4542-4549; MARCO RUOTOLO, *Quale tutela per il dritto a un'esecuzione della pena non disumana? Un'occasione mancata o forse soltanto rinviata*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 6/2013, pagg. 4549-4555

⁴⁰ ANDREA PUGIOTTO, *op.ult.cit.*, pag. 4545

⁴¹ Come in sostanza ha affermato la Corte Costituzionale, riconoscendo l'esigenza di una «effettiva tutela giurisdizionale» (punto 7.1. del *Considerato in diritto*)

⁴² *Ivi*, pag. 4549; l'obbligo coinvolgerebbe la magistratura giudicante e quella requirente, permettendo ad esempio ad un giudice per le indagini preliminari di negare l'applicazione della custodia cautelare se l'imputato potrebbe essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti, o addirittura ad un pubblico ministero di non emettere l'ordine di esecuzione della pena in analoghe situazioni; trattandosi dell'esecuzione di un preciso dovere costituzionale, tale comportamento andrebbe inoltre esente da qualunque responsabilità per omissione

⁴³ Sul punto: ANTONIO RUGGERI, *op.ult.cit.*, pag. 2

⁴⁴ MARCO RUOTOLO, *op.ult.cit.*, pag. 4553; in particolare si osserva come le esigenze di difesa sociale non sarebbero poste in secondo piano, come invece ipotizzato da DODARO (GIANDOMENICO DODARO, *op.ult.cit.*, pag. 431), ma sarebbero comunque garantite dalla valutazione del giudice, senza quindi alcun automatismo

soluzione per il problema del sovraffollamento carcerario e la tutela dei diritti dei detenuti, senza dubbio ha aperto la strada all'introduzione di soluzioni alternative a tali problemi, che non debbano necessariamente passare attraverso l'intervento del legislatore.

3. Gli interventi normativi: dai decreti legge del 2013 al decreto n. 92 del 2014; la sentenza n. 32 del 2014 della Corte Costituzionale sul T.U. stupefacenti

Nel periodo trascorso tra la sentenza *Sulejmanovic* e la sentenza *Torreggiani*, sono stati adottati diversi provvedimenti, e sono stati ipotizzati alcuni interventi da parte delle commissioni di studio istituite presso il CSM ed il Ministero della Giustizia,⁴⁵ rispettivamente per la soluzione dei problemi della magistratura di sorveglianza e in tema di ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione.

Quanto ai provvedimenti precedenti al 2013, come è noto nel 2010 venne dichiarata dal Governo la c.d. "emergenza carceri" e, contestualmente, venne adottato un piano straordinario penitenziario, relativo sia alla costruzione di nuovi edifici e all'ammodernamento di quelli preesistenti, che all'introduzione di misure volte a ridurre l'aumento della popolazione carceraria e a facilitarne ed accelerarne la riduzione. In attuazione del "piano carceri" venne adottata la legge n. 199 del 2010 (c.d. "svuota-carceri"), che introdusse in via temporanea⁴⁶ l'istituto dell'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a dodici mesi, applicabile sia ai condannati in attesa di esecuzione della pena che ai detenuti con pena residua inferiore all'anno. Nell'anno successivo seguì il d.l. 211 del 2011, c.d. "salva-carceri", convertito con modificazioni in legge n. 9 del 2012, la quale ha razionalizzato il sistema di custodia dell'arrestato, incentrandolo sulla detenzione domiciliare, ed ha innalzato da dodici a diciotto mesi la soglia di pena detentiva per accedere all'istituto della detenzione domiciliare nei casi previsti dalla legge n. 199 del 2010. Uno degli ultimi interventi che avrebbe poi dovuto far parte del c.d. "Pacchetto Severino" è rappresentato dal disegno di legge delega 5019 presentato dal Ministro della Giustizia Severino nel 2012, il quale però non ebbe mai seguito. Il disegno di legge comprendeva una forte depenalizzazione, l'introduzione della sospensione del procedimento con messa alla prova anche per imputati maggiorenni e la sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili, oltre alla creazione di nuove pene detentive non carcerarie.⁴⁷

⁴⁵ Ci si riferisce alla c.d. Commissione Mista e alla Commissione di Studio, istituite nel 2012 e nel 2013, entrambe presiedute da GIOSTRA, del quale si può ricordare anche un articolo (GLAUCO GIOSTRA (a cura di) *Sovraffollamento carceri: una proposta per affrontare l'emergenza*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1/2013, pagg. 55 e seguenti) in cui si esaminano le principali soluzioni proposte durante i lavori delle Commissioni, quali la rimozione degli automatismi carcerari, la riduzione del ricorso alla custodia cautelare ed una maggiore apertura alle misure alternative alla detenzione. Le relazioni delle due Commissioni sono state pubblicate rispettivamente in *Sovraffollamento carceri: una proposta per affrontare l'emergenza - Relazione della Commissione mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza*, in *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura*, n. 160 del 2013, e in www.penalecontemporaneo.it, 20 dicembre 2013

⁴⁶ La misura è stata poi stabilizzata ed introdotta in via definitiva con il recente d.l. 146 del 2013

Esaminando invece gli interventi ipotizzati dalla Commissione di Studio e dalla Commissione Mista, si può notare non solo come tali ipotesi riprendano in gran parte le soluzioni proposte dalla stessa Corte di Strasburgo, ma anche come molti di tali interventi siano stati introdotti nei diversi decreti legge del 2013 e del 2014.

In materia di tutela dei detenuti si è suggerito, ad esempio, di inserire nell'ordinamento penitenziario un reclamo giurisdizionalizzato al magistrato di sorveglianza, rafforzando al contempo il reclamo disciplinare, nonché la possibilità di promuovere il giudizio di ottemperanza nei confronti dell'amministrazione penitenziaria ai sensi dell'art. 112 c.p.a.. Si è poi esaminata la possibilità di introdurre una forma di compensazione, nei casi di violazione dell'art. 3 CEDU, che differisca dalla compensazione economica, rappresentata da una congrua riduzione della pena detentiva ancora da scontare.

Quanto alla riduzione del sovraffollamento carcerario, tra le soluzioni proposte si possono ricordare l'estensione delle ipotesi di utilizzo del c.d. "braccialetto elettronico" al fine di incrementare il ricorso alle misure alternative alla detenzione, l'introduzione della "prestazione di cauzione" quale misura cautelare,⁴⁸ ed infine le modifiche relative alla normativa sugli stupefacenti e sull'immigrazione, in particolare attraverso l'introduzione dell'istituto dell'affidamento terapeutico anche per i condannati tossicodipendenti e innalzando a tre anni il limite di pena per l'espulsione a titolo di sanzione alternativa per gli stranieri.

Andando ad esaminare i principali interventi normativi adottati a seguito della sentenza *Torreggiani*, tra il 2013 ed il 2014 sono stati adottati quattro decreti legge,⁴⁹ relativi sia al problema del sovraffollamento che alla tutela dei diritti dei detenuti. Nel 2014 è stata inoltre approvata la legge n. 67,⁵⁰ che ha ripreso in

⁴⁷ Per un'analisi del periodo precedente al 2013 e dei provvedimenti adottati all'interno del c.d. "piano carceri" si rinvia a ANGELA DELLA BELLA, *Emergenza carceri e sistema penale – i d.l. del 2013 e la sentenza della Corte Costituzionale 32/2014*, Giappichelli, Torino, 2014, pagg. 5 e seguenti. In particolare, per un'analisi approfondita della legge n. 199 del 2010 e del disegno di legge 5019 si rinvia, rispettivamente, a SARA TURCHETTI, *Legge svuotacarceri e esecuzione della pena presso il domicilio: ancora una variazione sul tema della detenzione domiciliare? - Considerazioni a margine della l. 26 novembre 2010, n. 199*, in www.penalecontemporaneo.it, 14 Dicembre 2010, e GIAN LUIGI GATTA, *Nuovo atto del Pacchetto Severino: interventi di depenalizzazione e decarcerizzazione, oltre alla sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili, nel disegno di legge-delega presentato alla Camera*, in www.penalecontemporaneo.it, 22 Marzo 2012

⁴⁸ Strumento peraltro suggerito anche dai giudici di Strasburgo, nella sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*, § 31, nel quale la Corte richiama la Raccomandazione Rec(99)22 riguardante il sovraffollamento delle carceri e l'inflazione carceraria. La Raccomandazione può essere consultata sul sito del Consiglio d'Europa www.coe.int/it

⁴⁹ Nel 2013 sono stati adottati i decreti legge n. 69 (convertito in legge 9 n. 98 del 2013), n. 78 (convertito in legge n. 94 del 2013) ed il n. 146 (convertito in legge n. 10 del 2014). Nel 2014 è stato invece adottato il decreto legge n. 92, convertito in legge n. 117 del 2014.

⁵⁰ La legge ha infatti previsto deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e depenalizzazione, ed ha introdotto gli istituti della sospensione del processo con messa alla prova per maggiorenni e la sospensione del procedimento per gli irreperibili. Per un'analisi dettagliata si rinvia a ANGELA DELLA BELLA, *Approvata in via definitiva la legge sulla sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. Al Governo due deleghe in materia di pene detentive*

gran parte il contenuto del “Pacchetto Severino”.

Quanto alla prima categoria di interventi, i decreti legge hanno introdotto modifiche al codice di procedura penale, all’ordinamento penitenziario e ai testi unici in materia di stupefacenti ed immigrazione. I principali interventi in materia⁵¹ sono contenuti nel d.l. 146 del 2013:⁵² è stato anzitutto introdotto, con molte critiche, l’istituto della “liberazione anticipata speciale”,⁵³ che consiste in una riduzione di 75 giorni per ogni semestre di pena scontata,⁵⁴ il d.l. ha inoltre stabilizzato la misura dell’esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ai 18 mesi, introdotta in via provvisoria dalla legge n. 199 del 2010; è stata poi introdotta la previsione obbligatoria del controllo elettronico in caso di arresto o detenzione domiciliare; è stata potenziata la misura alternativa dell’espulsione dello straniero a titolo di sanzione sostitutiva,⁵⁵ è stato infine modificato l’art. 73, co. 5 d.p.r. 309 del 1990, introducendo la figura autonoma⁵⁶ di reato dello “spaccio” di lieve entità, sottraendola così al bilanciamento delle

non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio, in www.penalecontemporaneo.it, 4 Aprile 2014

⁵¹ Rimandando, per un’analisi più approfondita di tutti gli interventi del 2013, all’eccellente sintesi effettuata da ANGELA DELLA BELLA, *Emergenza carceri e sistema penale – i d.l. del 2013 e la sentenza della Corte Costituzionale 32/2014*, cit.

⁵² *Ibidem*, e ANGELA 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

⁵³ L’introduzione della liberazione anticipata speciale è stata oggetto di notevoli critiche in corso di discussione alla Commissione Giustizia, in particolare da parte dei gruppi Movimento Cinque Stelle (COLLETTI e BONAFEDE) e Lega Nord e Autonomie (MOLTENI), secondo i quali la fattispecie rappresenterebbe un indulto mascherato. Si tratta infatti di una particolare forma di liberazione anticipata che prevede uno sconto di settantacinque giorni per ogni semestre di pena scontata, da applicarsi nei due anni successivi all’entrata in vigore del decreto a partire dai reati in corso di espiazione dal 1° gennaio 2010, compresi i detenuti che abbiano già usufruito della liberazione anticipata “normale”, i quali potranno beneficiare di un ulteriore sconto di 30 giorni di pena per ogni semestre (ferma restando la partecipazione attiva all’opera rieducativa).

Alle osservazioni del Ministro Cancellieri su come tale fattispecie non possa in alcun modo essere definita come indulto mascherato, vista la necessaria valutazione di un giudice, si è fatto notare come la concessione della liberazione anticipata sia molto frequente, e che venga negata solamente in casi particolarmente gravi (ad es. partecipazione a risse)

⁵⁴ La misura si caratterizza anzitutto la sua temporaneità, avendo un’operatività ridotta ai due anni successivi all’entrata in vigore del decreto, ma anche per l’essere retroattiva, in quanto si applicherà a tutti coloro i quali sono detenuti dal 1° Gennaio 2010, ossia nello stesso periodo in cui è stata ufficialmente dichiarata la “emergenza carceri”, anche se hanno già usufruito della liberazione anticipata “ordinaria”: in tal caso godranno di un’ulteriore detrazione di 30 giorni per ogni semestre di pena scontata (ferma restando la partecipazione all’opera rieducativa)

⁵⁵ La misura è ora destinata ai condannati a pene detentive fino a due anni. Sono stati poi ridotti i reati ostativi ed è stato ammesso lo scioglimento del cumulo in caso di pene relative a reati ostativi: la misura sarà quindi applicabile una volta espia la pena comminata per tali reati. Al fine di incrementare l’utilizzo di tale misura si è poi modificata la disciplina dell’identificazione dello straniero, snellendone le procedure, ora anticipate all’ingresso dello straniero nell’istituto, con l’ulteriore risultato di ridurre, se non di eliminare, la detenzione nei CIE

⁵⁶ Il che pare in linea con le pronunce della Corte costituzionale, che nel 2012 (sentenza n. 251) aveva evidenziato come nell’art. 73 del d.p.r. fossero descritte due fattispecie enormemente diverse tra loro

circostanze.⁵⁷

In merito al testo unico in materia di stupefacenti è poi opportuno ricordare la sentenza n. 32 del 2014 della Corte Costituzionale, la quale ha dichiarato l'illegittimità della legge Fini-Giovanardi (*rectius*, degli artt. 4 *bis* e 4 *vicies ter*, commi 2, lettera a), e 3, lettera a), numero 6). L'illegittimità non venne però dichiarata, come si è diverse volte osservato, per l'incompatibilità di tali disposizioni con l'art. 3 della Costituzione, bensì per la violazione dell'art. 77: gli emendamenti apportati in sede di conversione del decreto legge n. 27 del 2005 non sarebbero, infatti, stati omogenei con l'originale contenuto del decreto, ed è per tale violazione che la Corte ha dichiarato l'illegittimità della legge Fini-Giovanardi. La sentenza ha avuto un evidente impatto sul tema in esame, non solo per quanto concerne l'applicazione della disciplina previgente alla Fini-Giovanardi,⁵⁸ ma soprattutto per il comma 5 *ter* dell'articolo 73 del testo unico, introdotto dal decreto 78 del 2013, che ha esteso l'ambito applicativo della sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, previsto dal precedente comma 5 *bis*: essendo stato quest'ultimo colpito dalla declaratoria di illegittimità, anche il comma 5 *ter* è risultato illegittimo per l'effetto "cascata", visto il rapporto di dipendenza con il comma precedente. La pronuncia ha quindi eliminato la discussa equiparazione tra droghe "pesanti" e "leggere", impedendo però la possibilità di applicare sanzioni sostitutive, seppur per un periodo di tempo limitato: dopo un mese dal deposito della sentenza, il comma 5 *bis* è stato infatti reintrodotta con il d.l. 36 del 2014, convertito in legge n. 79.

Esaminando invece gli interventi volti a tutelare i diritti dei detenuti, i più rilevanti sono stati introdotti con i decreti n. 146 del 2013 e n. 92 del 2014. Nel d.l. 146 è stata, infatti, introdotta la modifica della disciplina del reclamo al magistrato di sorveglianza, distinguendo tra reclamo "generico" e *giurisdizionale* (articoli 35 e 35 *bis* dell'ordinamento penitenziario), facendo confluire nel primo, tra i possibili destinatari dell'istanza, anche il Garante nazionale dei detenuti, istituito con lo stesso decreto legge.

Il reclamo giurisdizionale era rimasto finora sconosciuto a livello normativo, sebbene la sua necessaria introduzione venne già dichiarata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 26 del 1999.⁵⁹ Due i casi in cui tale reclamo è ammesso: nell'ambito dei provvedimenti di natura disciplinare e nell'ipotesi di "*inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni previste dalla presente legge e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o*

⁵⁷ «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commette uno dei fatti previsti dal presente articolo che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità, è punito con le pene della reclusione da uno a cinque anni e della multa da euro 3.000 a euro 26.000»

⁵⁸ Si è infatti osservato come una delle prime questioni avrebbe riguardato il fatto che la disciplina previgente alla legge Fini-Giovanardi prevedeva un minimo edittale superiore di due anni (e quindi di otto anni) per la fattispecie di cui all'articolo 73 del T.U., ponendo ovviamente il problema della disciplina applicabile ai procedimenti in corso, affrontato anche dalla Corte nella sentenza: nei casi in cui il procedimento avesse riguardato droghe "pesanti", si sarebbe dovuto continuare ad applicare la disciplina dichiarata incostituzionale, in quanto più favorevole all'imputato. Sul punto: ANGELA DELLA BELLA e FRANCESCO VIGANÒ, *Sulle ricadute della sentenza n. 32/2014 della Corte costituzionale sull'art. 73 t.u. stup.*, in: www.penalecontemporaneo.it, 27 Febbraio 2014, al quale si rinvia per un esame più approfondito della questione

⁵⁹ *Supra*, pag. 4

all'internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti" (art. 69, 6, lett. a e b). Nella seconda ipotesi è chiaro l'intento di fronteggiare la lesione dei diritti fondamentali dei detenuti derivante dal sovraffollamento carcerario.

Il reclamo è esaminato dal magistrato di sorveglianza che, accertata la violazione, ordina all'amministrazione di porre rimedio (ossia di trasferire il detenuto in un'altra cella o in un altro istituto). Se l'amministrazione non provvede è possibile attivare un giudizio di ottemperanza presso lo stesso giudice, per la mancata esecuzione dell'ordine impartito dal suo ufficio.⁶⁰

Tra gli strumenti di tutela non giurisdizionale dei detenuti, è stata introdotta la figura del Garante dei detenuti, avente la funzione di vigilare affinché l'esecuzione delle misure detentive avvenga in conformità alle leggi e ai principi derivanti dalla Costituzione e dalle convenzioni sui diritti umani. A tal fine, il Garante può visitare senza autorizzazione ogni struttura ospitante soggetti privati della propria libertà personale e può richiedere informazioni e documenti alle amministrazioni responsabili, nonché formulare raccomandazioni alle stesse.

Il d.l. 92 del 2014 ha, invece, introdotto un rimedio di tipo compensativo, anch'esso finora non riconosciuto nell'ordinamento penitenziario.⁶¹ Nell'art. 35 *ter* il legislatore ha infatti introdotto una nuova ipotesi di risarcimento del danno, rinviando alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo nell'interpretazione proposta dalla Corte EDU: il risarcimento è, infatti, legato al fatto che il soggetto interessato abbia subito un pregiudizio derivante da condizioni detentive tali da violare l'articolo 3 della Convenzione, così come interpretato dai giudici di Strasburgo.

Il risarcimento si distingue poi in una riparazione in forma specifica e in una monetaria, a seconda che la violazione superi o meno i quindici giorni: il detenuto godrà, infatti, di una riduzione di pena detentiva pari ad un giorno per ogni dieci in cui ha subito il pregiudizio, nel caso in cui la violazione sia durata più di quindici giorni; nel caso in cui la violazione, invece, sia stata inferiore ai quindici giorni o la detrazione di pena non sia interamente possibile, al richiedente è riconosciuta una somma di denaro pari a 8 euro per ogni giorno di detenzione in condizioni inumane e degradanti. Infine, qualora il soggetto abbia subito il pregiudizio in custodia cautelare (che non sia computabile come pena da espiare) o abbia già espiato la pena detentiva, l'azione potrà essere proposta al tribunale civile entro sei mesi dal termine della detenzione o custodia cautelare.⁶²

⁶⁰ In tale ipotesi è possibile ordinare all'amministrazione di ottemperare, nominando eventualmente un commissario ad acta, dichiarare nulli gli atti "in violazione o elusione del provvedimento rimasto ineseguito" e determinare la somma dovuta al detenuto a titolo di riparazione, con il limite massimo di 100 euro per giorno

⁶¹ Sebbene nella prassi vi siano state ipotesi in cui la Magistratura di Sorveglianza ha concesso risarcimenti ai detenuti che lamentavano condizioni di detenzione inadatte a causa del sovraffollamento, la Cassazione ha escluso, con la sentenza 4772 del 2013, la sussistenza di tale competenza. Per approfondimenti si rimanda a FRANCESCO VIGANÒ, *Alla ricerca di un rimedio risarcitorio per il danno da sovraffollamento carcerario: la Cassazione esclude la competenza del magistrato di sorveglianza*, in www.penalecontemporaneo.it, 20 Febbraio 2013

⁶² Per un'analisi approfondita del d.l. 92 del 2014 si rimanda a ANGELA DELLA BELLA, *Il risarcimento per i detenuti vittime di sovraffollamento: prima lettura del nuovo rimedio introdotto dal*

4. Gli esiti delle riforme e la loro effettività

Dall'analisi del periodo successivo alla sentenza *Torreggiani* risulta evidente un maggiore intervento da parte del legislatore (e non solo, come si è visto *supra* in merito alla sentenza n. 279 del 2013) sulla problematica del sovraffollamento carcerario rispetto agli anni precedenti, seppur in maniera disorganica e con interventi tipicamente "emergenziali".

I risultati di tale positiva inversione di tendenza emergono con chiarezza dai dati del Dipartimento di Amministrazione Penitenziaria.⁶³ Il confronto tra i dati relativi al periodo in cui venne pronunciata la sentenza *Torreggiani*, e il periodo immediatamente successivo ad essa, mostra risultati incoraggianti: a fronte di una capienza regolamentare di 49.605 unità, le carceri italiane ospitano 52.636 detenuti, di cui il 17% (circa 9.115 individui) in attesa di primo giudizio. Non si può certamente affermare che il problema sia stato definitivamente risolto, dato che permane un sovraffollamento pari all'8%, ma rispetto al 2013 sono stati compiuti significativi progressi, dato che le carceri italiane registravano un esubero di circa 19.000 unità (pari ad un sovraffollamento del 40%), di cui ben 25.500 imputati.

Gli interventi attuati per porre rimedio alla violazione dei diritti dei detenuti⁶⁴, pur registrando alcuni progressi, non possono andare esenti da critiche. Le principali azioni hanno riguardato sia i rimedi preventivi, attraverso l'introduzione del reclamo giurisdizionale, che i rimedi di tipo compensativo, attraverso l'introduzione di un rimedio risarcitorio *ad hoc* per i casi di violazione dell'articolo 3 CEDU.

In merito al reclamo giurisdizionale si è avuto modo di osservare⁶⁵ come, pur dando il potere al magistrato di sorveglianza di rilevare la violazione, questi non avrebbe la possibilità di rimuoverla in maniera efficace, potendo solamente ordinare all'amministrazione penitenziaria di "porre rimedio" entro un determinato termine. Ciò dovrebbe teoricamente avvenire con il trasferimento del detenuto in un altro istituto penitenziario, che però presenterebbe alcuni importanti lati negativi: si interromperebbe infatti il percorso rieducativo del detenuto, si suspenderebbero le attività formative o lavorative da questi avviate

d.l. 92/2014, in www.penalecontemporaneo.it, 13 Ottobre 2014 e FRANCESCO VIGANÒ, *Publicato ed entrato in vigore un decreto legge sul risarcimento dei detenuti vittima di sovraffollamento (con una importante e problematica modifica in materia di custodia cautelare in carcere)*, in www.penalecontemporaneo.it, 30 Giugno 2014

⁶³ Consultabili su *Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica*, in www.giustizia.it, dati del 30 Gennaio 2013 e del 30 Novembre 2015

⁶⁴ Per quanto tardivi, dato che, come si è avuto modo di vedere, le carenze nella tutela dei diritti dei detenuti sono state più volte denunciate dalla dottrina e dalla giurisprudenza

⁶⁵ ANGELA DELLA BELLA, *Emergenza carceri e sistema penale – i d.l. del 2013 e la sentenza della Corte Costituzionale 32/2014*, cit., pagg. 141 e 147 e, della stessa autrice, *Un nuovo decreto-legge sull'emergenza carceri: un secondo passo, non ancora risolutivo, per sconfiggere il sovraffollamento*, cit.

e si comprometterebbero i rapporti famigliari.⁶⁶ Il reclamo giurisprudenziale parrebbe essere, a giudizio di alcuni, “un’arma spuntata”,⁶⁷ mentre sarebbe stata auspicabile l’introduzione di poteri più incisivi, come la possibilità di scarcerazione del detenuto, o di applicazione di forme di detenzione non carcerarie.

Non mancano le critiche anche a proposito del risarcimento introdotto all’articolo 35 *ter* dell’ordinamento penitenziario, strumento di per sé inadeguato a porre rimedio alle violazioni della dignità umana derivanti dal sovraffollamento, anzitutto perché si tratta di un rimedio successivo, e non preventivo, che interviene quando la violazione si è già verificata. Al di là di questa evidente osservazione, si può criticare non solo l’esiguità del risarcimento previsto, e le problematiche che comporta la divisione di competenze tra magistratura di sorveglianza e civile,⁶⁸ ma soprattutto il sostanziale automatismo del risarcimento: il magistrato, una volta accertata la violazione, non ha alcun potere in merito al *quantum* della compensazione, fissato stabilmente dall’articolo, e ciò si pone in contrasto con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo in merito ai rimedi compensativi,⁶⁹ che, è appena il caso di ricordarlo, potrebbe incidere notevolmente sulla valutazione che verrà effettuata dal Consiglio d’Europa.

Rientra poi nell’ambito della tutela dei diritti dei detenuti la creazione della figura del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Nonostante il ruolo limitato del garante, circoscritto a poteri di vigilanza delle condizioni dei detenuti che si concretizzano in visite agli istituti, alla redazione di relazioni e raccomandazioni alle amministrazioni interessate, e ai dubbi circa la sua terzietà,⁷⁰ la figura del Garante assume comunque una certa rilevanza, permettendo una maggiore consapevolezza dei propri diritti in chi è privato della libertà personale.⁷¹

⁶⁶ Peraltro tale soluzione pare contrastante anche con il principio di “territorializzazione” della pena come espresso dall’articolo 42 dell’ordinamento penitenziario, che impone che i trasferimenti debbano tener conto della vicinanza della famiglia all’istituto di destinazione. Sul punto: MARCO RUOTOLO, *Dignità e carcere – II edizione, cit.*, pag. 73

⁶⁷ ANGELA DELLA BELLA, *op.ult.cit.*

⁶⁸ Come evidenziato da FABIO FIORENTIN, *I nuovi rimedi risarcitori della detenzione contraria all’art. 3 CEDU: le lacune della disciplina e le interpretazioni controverse*, in www.penalecontemporaneo.it, 6 Novembre 2014

⁶⁹ Ci si riferisce in particolare alla sentenza *Ananyev c. Russia* del 2012, §§ 225 e seguenti. Sul punto si rinvia a ADRIANO MARTUFI, *La Corte EDU dichiara irricevibili i ricorsi presentati dai detenuti italiani per violazione dell’art. 3 CEDU senza il previo esperimento dei rimedi ad hoc introdotti dal legislatore italiano per fronteggiare il sovraffollamento*, in www.penalecontemporaneo.it, 7 Novembre 2014

⁷⁰ Essendo nominato all’interno del personale del Ministero della Giustizia. Sul punto: ANGELA DELLA BELLA, *Emergenza carceri e sistema penale – i d.l. del 2013 e la sentenza della Corte Costituzionale 32/2014, cit.*, pag. 157

⁷¹ Si può operare in tal senso un paragone con il ruolo svolto dal CPT nell’ambito del Consiglio d’Europa. Tale organismo non ha infatti un ruolo incisivo (almeno in apparenza) dal momento che la mancata applicazione delle raccomandazioni fornite dal Comitato non porta ad alcuna sanzione. Il ruolo di irrogare sanzioni è infatti proprio della Corte di Strasburgo, che tuttavia interviene solamente in presenza di una effettiva violazione dei diritti garantiti dalla Convenzione, mentre il CPT ha un’importante funzione di

Senza negare gli sforzi ed i risultati ottenuti dal legislatore, nel complesso le diverse riforme introdotte nel nostro ordinamento tra il 2013 e il 2014 danno l'impressione di toppe che vengono continuamente apposte su del tessuto ormai troppo liso e quasi inutilizzabile. Si è trattato di interventi settoriali, privi di organicità,⁷² volti solamente ad evitare ulteriori condanne da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Interventi che non vanno a rimediare in maniera incisiva alle lacune del nostro ordinamento nel suo complesso, risolvendo definitivamente il problema del sovraffollamento e della tutela dei diritti dei detenuti che rappresenta, anzitutto, una situazione di illegalità costituzionale.

A conferma di ciò, a poco più di un anno dalla sentenza *Torreggiani*, l'Italia è stata nuovamente condannata per trattamenti inumani e degradanti nei confronti di un detenuto, per l'inadeguatezza della tutela delle condizioni di salute.⁷³ E non mancano le conseguenze anche sotto il profilo della credibilità del nostro Paese a livello internazionale: sempre nello stesso periodo si possono ricordare due decisioni, della *Administrative Court* di Londra e della *Westminster Magistrates' Court*, con le quali i giudici inglesi hanno negato l'estradizione verso l'Italia in assenza di adeguate garanzie sul trattamento che i detenuti avrebbero ricevuto.⁷⁴

Si presentano, inoltre, i rischi di condanne da parte dell'Unione Europea: il 5 Febbraio 2014 è stato reso pubblico un rapporto della Commissione,⁷⁵ relativo all'attuazione di tre diverse decisioni quadro (2008/909/GAI, 2008/947/GAI e 2009/829/GAI) volte rispettivamente a garantire il mutuo riconoscimento delle

garanzia e di prevenzione, intervenendo anche in presenza di un semplice rischio. Per un'analisi più approfondita sul ruolo del CPT si rinvia a CLAUDIO DEFILIPPI e DEBORA BOSI, *op.ult.cit.*, pagg. 17 e seguenti e 37 e seguenti

⁷² LEONARDO FILIPPI, *Adelante Pedro... con (poco) juicio. Un passo (avanti o indietro?) verso la civiltà penitenziaria*, in *Diritto Penale e Processo*, 4/2014, pag. 383

⁷³ Ci si riferisce alla sentenza *Contrada c. Italia* dell'11 Febbraio 2014. Per un'analisi più approfondita si rinvia al commento di VERONICA MANCA, *La Corte EDU torna a pronunciarsi sul divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti: l'inadeguatezza degli standard di tutela delle condizioni di salute del detenuto integrano una violazione dell'art 3 CEDU*, in www.penalecontemporaneo.it, 7 Novembre 2014

⁷⁴ *Administrative Court*, London, *Badre v. Italy*, 11 Marzo 2014 e *Westminster Magistrates' Court*, *The Court of Appeal, Palermo, Italy v. Domenico Rancadore*, 17 Marzo 2014. Si rinvia sul punto a ANNALISA MANGIARACINA, *Italia e sovraffollamento carcerario: ancora sotto osservazione*, in www.penalecontemporaneo.it, 2 Dicembre 2014 e VERONICA MANCA, *Ricadute della sentenza Torreggiani sulla scena internazionale: i giudici inglesi denunciano il rischio di trattamenti inumani e degradanti nelle carceri italiane*, in www.penalecontemporaneo.it, 7 Ottobre 2014. Gli sforzi del legislatore italiano sono stati invece ritenuti sufficienti dal Tribunale Federale della Confederazione Svizzera, che ha concesso l'estradizione di un ricercato; si rinvia per approfondimenti a VERONICA MANCA, *Ricadute della sentenza Torreggiani: i giudici svizzeri concedono l'estradizione, valutando positivamente gli sforzi compiuti dal legislatore italiano per ridurre il sovraffollamento*, in www.penalecontemporaneo.it, 4 Novembre 2014

⁷⁵ Per un esame più dettagliato del rapporto si rimanda a ADRIANO MARTUFI, *La Commissione europea denuncia il ritardo degli Stati membri nell'attuazione della disciplina comune in tema di detenzione - Il Rapporto della Commissione europea sull'attuazione delle decisioni quadro 2008/909/GAI, 2008/947/GAI e 2009/829/GAI*, in: www.penalecontemporaneo.it, 26 Febbraio 2014. Il testo integrale del rapporto, in lingua inglese, può essere letto e scaricato sul sito della Commissione Europa: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/com_2014_57_en.pdf

sentenze irroganti pene detentive e altre misure limitative della libertà personale, la sospensione condizionale e pene sostitutive, e il mutuo riconoscimento delle alternative alla detenzione cautelare.

Tali decisioni quadro ed il rapporto in esame si inseriscono nel tema che si sta affrontando anzitutto perché i provvedimenti suddetti sono volti a fronteggiare il problema del sovraffollamento e del deterioramento delle condizioni di detenzione, che possono minare la fiducia reciproca tra gli Stati membri; in secondo luogo perché, come evidenziato dal rapporto, solamente metà dei Paesi membri ha dato totale attuazione a tutte le suddette decisioni, nonostante i termini per il loro recepimento scadessero tra il 2011 e la fine del 2012. In particolare, per quel che concerne l'Italia, è stata data attuazione alla sola decisione quadro 2008/909/GAI con il d.lgs. 161 del 2010.

Esaminando le conseguenze di tale mancata attuazione, la stessa Commissione, al termine del rapporto, ha ricordato che a partire dal 1 dicembre 2014 le sarà possibile avviare una procedura di infrazione davanti alla Corte di Giustizia per la mancata attuazione delle decisioni quadro. Infatti, sebbene le decisioni quadro rappresentino, di norma, atti non vincolanti dell'Unione Europea, la data del 1 Dicembre segna il termine del periodo transitorio stabilito dall'articolo 10 del protocollo n. 36 al Trattato di Lisbona, in base al quale gli «atti dell'Unione nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale adottati prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona» divengono vincolanti al termine del periodo transitorio, permettendo quindi l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione.⁷⁶ Un monito, quello della Commissione, che riguarda in particolare il nostro Paese.

Nel prossimo futuro gli interventi normativi dovranno quindi offrire soluzioni per risolvere in maniera efficace i problemi delle carceri italiane, che potrebbero trovarsi proprio nell'abbandono del carcere, inteso come strumento principale del sistema sanzionatorio, a favore di una giustizia riparativa e riconciliativa, e non meramente retributiva, nel rispetto del principio di umanizzazione e della tendenza rieducativa della pena espresso dalla Carta Costituzionale.⁷⁷ Interventi, quindi, che dimostrino un reale interesse per la tutela dei diritti delle persone private della libertà personale, e non solo la volontà di evitare ulteriori sanzioni dalla Corte di Strasburgo o dalla Corte di Giustizia.

In tal senso, non mancano interessanti (seppur estremamente settoriali) proposte *de iure condendo*, presentate nel corso della XVII legislatura, e che potrebbero incidere non solo sul mero dato numerico dei detenuti presenti negli istituti di pena, ma anche sulla tutela dei loro diritti fondamentali.

Tra le proposte del primo tipo, volte a limitare l'ingresso di detenuti all'interno del carcere, sono particolarmente interessanti le disposizioni contenute nell'art. 25 della proposta C. 981 e nella proposta C. 1884, che prevedono l'introduzione di una "lista d'attesa" per i detenuti: si prevede infatti che venga indicato il numero di posti letto in ogni istituto e che, in mancanza di posti letto a sufficienza, l'esecuzione intramuraria venga sostituita con la detenzione domiciliare; in caso di reati contro le persone o di particolare gravità, è previsto

⁷⁶ Sul punto si rimanda alla relazione dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/752111/00752111.xml>

⁷⁷ Sul punto si veda anche GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Che cosa si può dare per abolire il carcere*, in *La Repubblica*, 23 Gennaio 2015

inoltre che l'esecuzione della pena possa aver sempre luogo, e che vengano tenuti a disposizione dei posti letto a tale scopo.⁷⁸

Di particolare interesse è anche la proposta di legge C. 984, volta all'introduzione di una misura alternativa alla detenzione denominata "patto per il reinserimento e la sicurezza sociale". La proposta è volta non solo a ridurre il numero di detenuti presenti nelle carceri, permettendo l'applicazione del "patto" una volta eseguita almeno metà della pena detentiva, purché il residuo di pena non superi i tre anni (due, nel caso di recidiva reiterata), ma mira anzitutto a dare esecuzione al principio rieducativo della pena di cui all'art. 27, comma 3, della Costituzione: la misura alternativa che la proposta mira ad introdurre è volta infatti a permettere al detenuto di svolgere attività lavorativa e di giustizia riparativa all'esterno del carcere.⁷⁹

Non mancano, infine, le proposte di legge volte a garantire un'esecuzione della pena "umana", che tenga conto dei diritti dei detenuti, ed in particolare dei loro rapporti affettivi e familiari. A tal proposito si possono ricordare le proposte C. 1934, volta a favorire l'esercizio della responsabilità genitoriale e i rapporti tra detenute e figli, e C. 1762, relativa ai rapporti affettivi: la prima proposta prevede l'istituzione di case-famiglia protette (anche e soprattutto nell'interesse dei figli di detenute e detenuti), ed estende il rinvio facoltativo della pena di cui all'art. 147 alle madri con prole di età non superiore ai dieci anni (in luogo dei tre attuali); la seconda estende invece, la durata e il numero di colloqui e permessi, al fine di coltivare i rapporti affettivi e familiari, ed introduce la possibilità di visite mensili di durata compresa tra le sei e le ventiquattro ore, in locali non sorvegliati.⁸⁰

Da quanto emerge dall'esame del periodo successivo alla sentenza Torreggiani, non sono certamente mancati interventi (normativi e non) che hanno contribuito, pur non risolvendolo, ad attenuare il problema del sovraffollamento carcerario, e sono ancora sotto esame diverse proposte volte a garantire un'esecuzione della pena che rispetti i principi europei e costituzionali. È senza dubbio positivo il fatto che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa abbia concesso una proroga, decidendo di rinviare l'esame finale della situazione italiana, ma la necessità di riforme non è (e non deve essere) dettata dall'esigenza di evitare nuove condanne, ma dall'obbligo (anzitutto) costituzionale di fornire un'adeguata tutela a tutti i detenuti, riconoscendoli per quello che sono: esseri umani.

** Dottore in Giurisprudenza, Università di Cagliari.

⁷⁸ Proposte di legge C. 981, presentata il 17 maggio 2013, e C. 1884, presentata il 9 dicembre 2013. Entrambi i progetti di legge, così come le altre proposte *de iure condendo*, possono essere consultate sul sito della Camera dei Deputati relativo ai progetti di legge: <http://www.camera.it/leg17/141>

⁷⁹ Proposta di legge C. 984, presentata il 17 maggio 2013

⁸⁰ Proposte di legge C. 1934, presentata l'11 febbraio 2014, e C. 1762, presentata il 13 febbraio 2015

BIBLIOGRAFIA

DOTTRINA

CASSESE A., *Umano-Disumano. Commissariati e prigioni nell'Europa di oggi*, Laterza, Roma, 1994

DEFILIPPI C. e BOSI D., *Il sistema europeo di tutela del detenuto*, Giuffrè, Milano, 2001

DELLA BELLA A., *Approvata in via definitiva la legge sulla sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. Al Governo due deleghe in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio*, in www.penalecontemporaneo.it, 4 Aprile 2014

DELLA BELLA A., *Emergenza carceri e sistema penale – i d.l. del 2013 e la sentenza della Corte Costituzionale 32/2014*, Giappichelli, Torino, 2014

DELLA BELLA A., *Il risarcimento per i detenuti vittime di sovraffollamento: prima lettura del nuovo rimedio introdotto dal d.l. 92/2014*, in www.penalecontemporaneo.it, 13 Ottobre 2014

DELLA BELLA A. e VIGANÒ F., *Sulle ricadute della sentenza n. 32/2014 della Corte costituzionale sull'art. 73 t.u. stup.*, in: www.penalecontemporaneo.it, 27 Febbraio 2014

DELLA BELLA A., *Un nuovo decreto-legge sull'emergenza carceri: un secondo passo, non ancora risolutivo, per sconfiggere il sovraffollamento*, in www.penalecontemporaneo.it, 7 Gennaio 2014

DELLA CASA F., *Il monito della consulta circa il «rimedio estremo» della scarcerazione per il condannato vittima di un grave e diffuso sovraffollamento*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 6/2013

FAZZIOLI E., *Diritti dei detenuti e tutela giurisdizionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1/1999

DODARO G., *Il sovraffollamento delle carceri: un rimedio extra ordinem contro le violazioni dell'art. 3 CEDU*, in *Quaderni costituzionali* 2/2013

FILIPPI L., *Adelante Pedro... con (poco) juicio. Un passo (avanti o indietro?) verso la civiltà penitenziaria*, in *Diritto Penale e Processo*, 4/2014

FIorentin F., *I nuovi rimedi risarcitori della detenzione contraria all'art. 3 CEDU: le lacune della disciplina e le interpretazioni controverse*, in www.penalecontemporaneo.it, 6 Novembre 2014

FIorentin F., *Sullo stato della tutela dei diritti fondamentali all'interno delle carceri italiane*, in www.penalecontemporaneo.it, 25 Febbraio 2013

GIAMBRUNO S., *Diritto penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2006

GATTA G. L., *Nuovo atto del Pacchetto Severino: interventi di depenalizzazione e decarcerizzazione, oltre alla sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili, nel disegno di legge-delega presentato alla Camera*, in www.penalecontemporaneo.it, 22 Marzo 2012

GIOSTRA G. (a cura di) *Sovraffollamento carceri: una proposta per affrontare l'emergenza*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1/2013

GREVI V., GIOSTRA G., DELLA CASA F. (a cura di) *Ordinamento Penitenziario*, CEDAM, Padova, 2006:

- GREVI V., *sub art. 1*
- LA GRECA G., *sub art. 4*
- VITELLO F., *sub art. 5*

LA GRECA G. (a cura di), *L'amnistia del 1990. Testo – Lavori preparatori – Analisi*, CEDAM, 1990
LUCIA RE, *Carcere e globalizzazione – il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, Editori Laterza, Roma, 2006:

- GUARDATA M., *I provvedimenti di amnistia dal 1948 ad oggi*
- MANCA V., *La Corte EDU torna a pronunciarsi sul divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti: l'inadeguatezza degli standard di tutela delle condizioni di salute del detenuto integrano una violazione dell'art 3 CEDU*, in www.penalecontemporaneo.it, 7 Novembre 2014
- MANCA V., *Ricadute della sentenza Torreggiani sulla scena internazionale: i giudici inglesi denunciano il rischio di trattamenti inumani e degradanti nelle carceri italiane*, in www.penalecontemporaneo.it, 7 Ottobre 2014
- MANCA V., *Ricadute della sentenza Torreggiani: i giudici svizzeri concedono l'estradizione, valutando positivamente gli sforzi compiuti dal legislatore italiano per ridurre il sovraffollamento*, in www.penalecontemporaneo.it, 4 Novembre 2014
- MANCUSO C., *Uno sguardo 'oltremarino': strategie di contrasto del sovraffollamento carcerario nel modello inglese*, in www.penalecontemporaneo.it, 16 Dicembre 2014
- MANGIARACINA A., *Italia e sovraffollamento carcerario: ancora sotto osservazione*, in www.penalecontemporaneo.it, 2 Dicembre 2014
- MARTUFI A., *La Commissione europea denuncia il ritardo degli Stati membri nell'attuazione della disciplina comune in tema di detenzione - Il Rapporto della Commissione europea sull'attuazione delle decisioni quadro 2008/909/GAI, 2008/947/GAI e 2009/829/GAI*, in: www.penalecontemporaneo.it, 26 Febbraio 2014
- MARTUFI A., *La Corte EDU dichiara irricevibili i ricorsi presentati dai detenuti italiani per violazione dell'art. 3 CEDU senza il previo esperimento dei rimedi ad hoc introdotti dal legislatore italiano per fronteggiare il sovraffollamento*, in www.penalecontemporaneo.it, 7 Novembre 2014
- NAPOLI G. M., *Il regime penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2012
- ORLANDI R., *Il sovraffollamento delle carceri al vaglio della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali* 2/2013
- PALOMBA F., *Indulto: il danno e l'inganno. Patto politico per uno scambio di prigionieri*, Carlo Delfino editore, Sassari, 2008
- PAVARINI M., *Governare la penalità – Struttura sociale, processi decisionali e discorsi pubblici sulla pena*, in ius17@unibo.it, 3/2013
- PENNISI A., *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2002
- PUGIOTTO A., *L'Urlo di Munch della magistratura di sorveglianza (statuto costituzionale della pena e sovraffollamento carcerario)*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 6/2013
- PUGIOTTO A., *Repressione penale della tortura e Costituzione: anatomia di un reato che non c'è*, in www.penalecontemporaneo.it, 17 Febbraio 2014
- RUGGERI A., *Ancora una decisione d'incostituzionalità accertata ma non dichiarata (nota minima a Corte cost. n. 279 del 2013, in tema di sovraffollamento carcerario)*, in <http://www.giurcost.org/studi/>, 27 Novembre 2013

RUOTOLO M., *Dignità e Carcere – II edizione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014

RUOTOLO M., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2002

RUOTOLO M., *La tutela dei diritti del detenuto tra incostituzionalità per omissione e discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1/1999

RUOTOLO M., *Quale tutela per il dritto a un'esecuzione della pena non disumana? Un'occasione mancata o forse soltanto rinviata*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 6/2013

SCALFATI A. (a cura di), *Giurisdizione di sorveglianza e tutela dei diritti*, CEDAM, 2004:

- D'AGNOLO M., *Diritti del detenuto e intervento giurisdizionale*

TURCHETTI S., *Legge svuotacarceri e esecuzione della pena presso il domicilio: ancora una variazione sul tema della detenzione domiciliare? - Considerazioni a margine della l. 26 novembre 2010, n. 199*, in www.penalecontemporaneo.it, 14 Dicembre 2010

VIGANÒ F., *Alla ricerca di un rimedio risarcitorio per il danno da sovraffollamento carcerario: la Cassazione esclude la competenza del magistrato di sorveglianza*, in www.penalecontemporaneo.it, 20 Febbraio 2013

VIGANÒ F., *Pubblicato ed entrato in vigore un decreto legge sul risarcimento dei detenuti vittima di sovraffollamento (con una importante e problematica modifica in materia di custodia cautelare in carcere)*, in www.penalecontemporaneo.it, 30 Giugno 2014

ZAGREBELSKY G., *Amnistia, Indulto e Grazia. Profili Costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1974

ZAGREBELSKY G., *Che cosa si può dare per abolire il carcere*, in *La Repubblica*, 23 Gennaio 2015

ZICCHITTU P., *Considerazioni a margine della sentenza Torreggiani c. Italia in materia di sovraffollamento delle carceri*, in *Quaderni Costituzionali* 1/2013

GIURISPRUDENZA

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: la sentenza *Torreggiani e altri c. Italia* può essere consultata nel database della Corte sul sito <http://hudoc.echr.coe.int/> o, nella traduzione italiana, sul sito del Ministero della Giustizia <https://www.giustizia.it/giustizia/>

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: le sentenze *Sulejmanovic c. Italia*, *Broniowski c. Polonia*, *Ananyev c. Russia* e *Contrada c. Italia* possono essere consultate nel database della Corte sul sito <http://hudoc.echr.coe.int/>

Corte Costituzionale: sentenza n. 26 del 1999, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1/1999

Corte Costituzionale: sentenza n. 279 del 2013, in *Giurisprudenza Costituzionale* 6/2013.

ALTRE FONTI E SITI CONSULTATI⁸¹

AA.VV., *Rapporto degli ispettori europei sullo stato delle carceri in Italia*, Sellerio editore, Palermo, 1995

⁸¹ Ultima data di consultazione dei siti: 2 Dicembre 2015

AMNESTY INTERNATIONAL: i rapporti di Amnesty International sull'Italia possono essere consultati sul sito <http://www.amnesty.org/en/region/italy/report-2007>

CAMERA DEI DEPUTATI: le proposte di legge in corso d'esame alla Camera dei Deputati possono essere consultate sul sito <http://www.camera.it/leg17/141>

COMITATO EUROPEO PER LA PREVENZIONE DELLA TORTURA E DELLE PENE O TRATTAMENTI INUMANI O DEGRADANTI: i rapporti del CPT sull'Italia possono essere consultati sul sito <http://www.cpt.coe.int/en/states/ita.htm>

COMITATO EUROPEO PER LA PREVENZIONE DELLA TORTURA E DELLE PENE O TRATTAMENTI INUMANI O DEGRADANTI: il Secondo Rapporto Generale del CPT può essere consultato sul sito <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-02.htm>

COMMISSIONE EUROPEA: il testo integrale del rapporto della Commissione sull'attuazione delle decisioni quadro 2008/909/GAI, 2008/947/GAI e 2009/829/GAI può essere letto e scaricato, in lingua inglese, sul sito: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/com_2014_57_en.pdf

COMMISSIONI "GIOSTRA": le relazioni della Commissione di Studio e della Commissione Mista, presiedute da Glauco Giostra, sono state pubblicate rispettivamente in *Sovraffollamento carceri: una proposta per affrontare l'emergenza - Relazione della Commissione mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza*, in *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura*, n. 160 del 2013, e in www.penalecontemporaneo.it, 20 dicembre 2013

CONSIGLIO D'EUROPA: la Raccomandazione Rec(99)22 del Consiglio d'Europa riguardante il sovraffollamento delle carceri e l'inflazione carceraria può essere consultata sul sito del Consiglio www.coe.int/it

CONSIGLIO D'EUROPA: la decisione del 5 Giugno 2014 del Comitato dei Ministri in merito al rinvio dell'esame dei progressi compiuti in materia di sovraffollamento può essere letta, in inglese, sul sito del Comitato: http://www.coe.int/t/cm/home_EN.asp

CORTE COSTITUZIONALE: il comunicato stampa della Corte Costituzionale del 9 Ottobre 2013, precedente alla sentenza n. 279, può essere consultato sul database dei comunicati stampa della Corte Costituzionale, sul sito <http://www.cortecostituzionale.it>, 9 Ottobre 2013

CORTE EDU: le linee guida della sulle sentenze pilota sono consultabili sul sito : http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_ENG.pdf

DIPARTIMENTO DI AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA: i dati del 30 Gennaio 2013 e del 30 Novembre 2014 relativi alla popolazione carceraria sono consultabili sul sito www.giustizia.it

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA: la relazione sull'attuazione delle decisioni quadro 2008/909/GAI, 2008/947/GAI e 2009/829/GAI, a cura di VIVIANA DI FELICE, può essere consultata sul sito <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/752111/00752111.xml>