

GIANPIERO COLETTA

IL PROBLEMA DEL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO IN ITALIA E LE STRATEGIE ADOTTATE PER CERCARE DI RISOLVERLO

SOMMARIO: 1. L'assenza nell'ordinamento penitenziario di disposizioni dedicate allo spazio personale da garantire a ciascun detenuto e le misure adottate dallo Stato italiano per arginare il fenomeno del sovrappopolamento carcerario dopo la condanna subita nel 2009 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. 2. Gli obblighi derivanti dalla sentenza *Torreggiani* a proposito di sovraffollamento e diritti dei detenuti e la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla magistratura di sorveglianza. 3. La strada percorsa dal nostro legislatore per cercare di porre fine al sovrappopolamento carcerario e rendere l'ordinamento penitenziario rispettoso di quanto affermato dai giudici di Strasburgo.

1. Nel nostro Paese l'eccessivo numero di detenuti rispetto all'effettiva capienza degli istituti di pena è un fenomeno che ha assunto dimensioni considerevoli a partire dai primi anni del XXI secolo¹.

Come è noto, tale fenomeno ha diverse cause, ma le più importanti vanno individuate nella perdurante inadeguatezza delle strutture penitenziarie ad accogliere molte persone² e nella crescita della popolazione carceraria dovuta a scelte legislative che hanno incrementato il ricorso a pene detentive, a un insufficiente utilizzo delle misure alternative alla detenzione e ad un vero e proprio abuso della custodia cautelare in carcere³.

A ben guardare, in un istituto penitenziario sovraffollato è difficile garantire ai reclusi il trattamento cui avrebbero diritto in base a quanto stabilito dall'art. 27, comma 3 della Costituzione, perché l'essere costretti all'interno di celle già sature rappresenta un serio ostacolo all'esecuzione di una pena che sia rispettosa del senso di umanità e che tenda alla rieducazione del condannato⁴.

1 In proposito v., fra i tanti, G. CHIOLA, *Il sistema carcerario italiano. Profili costituzionali*, Torino, 2020, 159.

2 Cfr. S. GIAMBRUNO, *Diritto penitenziario*, Milano, 2006, 102-103.

3 Sul punto v., in generale, R. MONTALDO, *Emergenza carceri: a tre anni dalla sentenza Torreggiani, gli esiti e l'effettività delle riforme*, in www.forumcostituzionale.it, 2016, 3-4 e G. CHIOLA, *op. cit.*, 160.

4 Al riguardo v., fra gli altri, V. GREVI, *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, in Id. (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento peni-*

Occorre, poi, tener presente che in un carcere sovrappopolato le condizioni in cui sono obbligati a vivere i detenuti ne comprimono il godimento dei diritti che sono compatibili con la loro particolare situazione giuridica e ciò risulta inaccettabile ove si consideri che nella legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario si è disposto che tali diritti vanno riconosciuti ad ogni individuo privato della libertà personale⁵ e che in proposito la Corte costituzionale è pervenuta ad analoghe conclusioni⁶. Non sfugge, infatti, che la Consulta ha evidenziato che la carcerazione non può mai tradursi in un totale disconoscimento delle posizioni soggettive del recluso⁷ e che la dignità della persona è protetta dalla Costituzione «attraverso il bagaglio degli inviolabili diritti dell'uomo che anche il detenuto porta con sé durante lungo tutto il corso dell'esecuzione penale»⁸.

Va, infine, ricordato che l'eccessivo numero di detenuti rispetto all'effettiva capienza degli istituti di pena può causare consistenti violazioni dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, perché può dar vita a quei trattamenti inumani o degradanti che sono espressamente vietati dall'articolo in questione⁹.

tenziario, Bologna, 1981, 8; A. PENNISI, *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Torino, 2002, 8; M. RUOTOLO, *Il principio di umanizzazione della pena e i diritti dei detenuti nella Costituzione italiana*, in *Dir. soc.*, 2005, 51 ss. Sulle varie criticità costituzionali che prendono forma all'interno degli istituti penitenziari sovraffollati v., per tutti, A. PUGIOTTO, *La parabola del sovraffollamento carcerario e i suoi insegnamenti costituzionalistici*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, 1212 ss.

- 5 In proposito v., fra i molti, G.M. NAPOLI, *Il regime penitenziario*, Milano, 2012, 30 e F. TRIBISSONNA, *Quanta umanità in tre metri quadrati? Indirizzi interpretativi circa i criteri di calcolo dello spazio vitale intramurario e problematica del bagno "a vista"*, in *Proc. pen. giust.*, 2019, 1464-1465.
- 6 Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Poteri normativi del Governo e sovraffollamento carcerario*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, 2-3.
- 7 La Corte costituzionale è pervenuta a tali conclusioni nella sentenza n. 114 del 1979, nella sentenza n. 410 del 1993 e nella sentenza n. 212 del 1997. In argomento v., fra gli altri, M. D'AGNOLO, *Diritti del detenuto e intervento giurisdizionale*, in A. Scalfati (a cura di), *Giurisdizione di sorveglianza e tutela dei diritti*, Padova, 2004, 129.
- 8 Il giudice delle leggi si è espresso in questi termini nella sentenza n. 26 del 1999. Sul fondamentale tema della dignità dei detenuti v. G. FORTI, *Dignità umana e persone soggette all'esecuzione penale*, in *Dir. um. dir. int.*, 2013, 237 ss.; M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, Napoli, 2014; G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in *Dir. pubbl.*, 2014, 3 ss.
- 9 Sul divieto di trattamenti inumani o degradanti previsto dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo v., fra i tanti, F. URBAN, *Il diritto del detenuto a un trattamento penitenziario umano a quattro anni dalla sentenza Torreggiani c. Italia*, in *Riv. dir. comp.*, n. 3/2017, 15 ss.

Non vi è dubbio, allora, che per vari motivi gli istituti sovraffollati non possono essere considerati dei luoghi nei quali i diritti fondamentali di chi li abita vengono adeguatamente tutelati.

È tuttavia innegabile che in Italia questi luoghi esistono e che la loro presenza è stata resa possibile dal fatto che nell'ordinamento penitenziario mancano disposizioni specificamente dedicate allo spazio da garantire a ciascun detenuto¹⁰. La legge n. 354 del '75 si è, infatti, limitata a prevedere che nelle carceri i locali destinati al pernottamento consistono in camere dotate di uno o più posti e ha genericamente stabilito che il numero dei ristretti deve essere limitato in modo da «favorire l'individualizzazione del trattamento»¹¹. Non sfugge, inoltre, che anche nel regolamento di esecuzione della legge in questione – il d.p.r. n. 230 del 2000 – manca ogni riferimento alla dimensione delle celle e alla superficie inframuraria da garantire ad ogni detenuto¹².

Di fronte a questo vuoto normativo, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha ritenuto opportuno applicare alla realtà carceraria quanto previsto in un decreto del Ministero della sanità del luglio del 1975 a proposito dell'ampiezza minima delle stanze da letto nelle abitazioni civili¹³ ed è giunto alla conclusione che se una cella singola non può essere inferiore ai 9 metri quadrati, nelle celle multiple bisogna garantire ad ogni persona presente in più ulteriori 5 metri quadrati¹⁴. Con tale iniziativa non si è, però, riusciti a sopperire all'assenza di precise indicazioni legislative sullo spazio che ogni recluso dovrebbe avere a disposizione e il problema del sovraffollamento ha continuato ad interessare diversi istituti penitenziari¹⁵.

Il *deficit* legislativo in parola ha, quindi, rappresentato un serio ostacolo al superamento delle criticità che caratterizzano i luoghi di detenzione

10 Al riguardo v., fra i tanti, A. TOSCANO, *La funzione della pena e le garanzie dei diritti fondamentali*, Milano, 2012, 246.

11 Tale previsione è contenuta nell'art. 6 della legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario.

12 Sul punto si rinvia a F. TRIBISONNA, *op. cit.*, 1469, la quale ha opportunamente segnalato che questa anomia normativa rende davvero difficile «stabilire a priori delle regole vincolanti».

13 Facciamo riferimento a quanto stabilito nell'art. 2 del decreto del Ministero della sanità del 5 luglio 1975.

14 In proposito v., fra gli altri, F. CASCINI, *Analisi della popolazione detenuta e proposte di intervento*, in *Rass. pen. crim.*, 2013, 3 ss. e C.R. PISCITELLO, A. ALBANO, F. PICOZZI, *Avvertenze per la lettura delle statistiche europee sul sovraffollamento delle carceri*, in *Cass. pen.*, 2015, 2144 ss.

15 Sui vari effetti negativi derivanti dall'anomia legislativa in questione v. A. PUGIOTTO, *op. cit.*, 1207 ss.

sovrappopolati ed è prova del fatto che, per un lungo periodo di tempo, il nostro decisore politico ha preferito non tener conto dei riflessi negativi che l'eccessivo numero di persone recluse ha nei confronti dei servizi e delle attività che dovrebbero sempre essere garantiti negli istituti di pena¹⁶.

Dal 2010 lo Stato italiano ha, tuttavia, iniziato ad affrontare il problema del sovraffollamento e a occuparsi del benessere di quanti lo subiscono. In particolare, ha cominciato a prestare attenzione a quanto affermato nei suoi rapporti dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti¹⁷ e ha soprattutto provato a rispondere alle forti critiche provenienti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che in due occasioni ha condannato il nostro Paese per violazione dell'art. 3 della Cedu proprio a causa delle condizioni in cui sono costretti a vivere i detenuti presenti in carceri sovrappopolate¹⁸.

Come sappiamo, è con la sentenza *Sulejmanovic c. Italia* del luglio del 2009 che la Corte europea ha per la prima volta ritenuto il sovraffollamento carcerario motivo di condanna del nostro Paese per mancato rispetto del diritto convenzionale¹⁹.

Con tale decisione i giudici di Strasburgo si sono espressi su un ricorso presentato da una persona reclusa nell'istituto penitenziario di Rebibbia che denunciava di essere stata costretta a vivere la propria detenzione in spazi inadeguati e sono giunti alla conclusione che il ricorrente aveva subito un trattamento inumano o degradante per tutto il periodo in cui aveva avuto a disposizione una superficie di soli 2,70 metri quadrati, avendo dovuto condividere una cella di 16, 20 metri quadrati con altri cinque indi-

16 Cfr. M. RUOTOLO, *op. ult. cit.*, 29.

17 Come ha puntualmente ricordato F. TRIBISONNA, *Quanta umanità in tre metri quadrati?*, cit., 1469, n. 44, in diversi rapporti redatti nel corso degli anni il Comitato «ha stabilito uno *standard* minimo, seppur approssimativo, di 6 metri quadrati per un solo occupante, di 9 metri quadrati per 2 occupanti e – con riguardo agli spazi più ampi – di 4 metri quadrati per detenuto». In alcune occasioni ha, poi, fatto presente che «le dimensioni auspicabili (da non confondersi con le dimensioni minime accettabili) delle celle che ospitino un solo detenuto sarebbero di circa 9/10 metri quadrati».

18 Sulle varie decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo dedicate al sovrappopolamento carcerario v., fra i tanti, R. CONTI, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul sovraffollamento carcerario e i diritti del detenuto*, in *Pol. dir.*, n. 4/2013, 441 ss.

19 Sui contenuti della sentenza *Sulejmanovic c. Italia* del 16 luglio 2009 v., fra gli altri, M. BORTOLATO, *Sovraffollamento carcerario e trattamenti disumani e degradanti*, in *Quest. giust.*, 2009, 111 ss. e L. EUSEBI, *Ripensare le modalità della risposta ai reati. Traendo spunto da CEDU 19 giugno 2009, Sulejmanovic c. Italia*, in *Cass. pen.*, 2009, 4938 ss.

vidui. Secondo i giudici, il vivere in uno spazio detentivo così limitato è incompatibile con quanto disposto dall'art. 3 della Cedu perché è fonte di gravi sofferenze e, per questa ragione, hanno deciso di condannare l'Italia al risarcimento dei danni morali patiti dal ricorrente²⁰.

All'indomani della sentenza *Sulejmanovic* il nostro Governo ha iniziato a prendere sul serio il problema del sovraffollamento. Non si può, infatti, ignorare che, con un d.p.c.m. del gennaio del 2010, ha proclamato uno stato d'emergenza proprio a seguito dell'acuirsi del problema in questione²¹ ed ha contestualmente varato un piano straordinario per la costruzione di nuovi istituti penitenziari e l'ammodernamento di quelli esistenti e per l'introduzione di misure normative finalizzate ad una riduzione della popolazione carceraria²². In attuazione del piano straordinario si è così avuto un ampliamento del parco penitenziario²³ e si è giunti all'adozione di due atti normativi di un certo rilievo: la legge n. 199 del 2010 e il decreto legge n. 211 del 2011, convertito con modificazioni nella legge n. 9 del 2012²⁴. L'importanza di questi atti deriva dagli scopi deflattivi che li caratterizzano, perché se il primo di essi ha temporaneamente introdotto nell'ordinamento la possibilità di scontare presso la propria abitazione (o in altro luogo pubblico o privato di cura, accoglienza e assistenza) la pena detentiva non superiore ai dodici mesi anche se parte residua di una pena superiore²⁵, il secondo ha innalzato a diciotto mesi il predetto limite della

20 Per F. URBAN, *op. cit.*, 29, nel giudizio della Corte hanno avuto un peso significativo gli *standard* spaziali raccomandati dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e ciò risulta evidente ove si consideri che nell'opinione concordante del giudice Sajo si legge che la mancanza di spazio in cella, nonostante non costituisca di per sé un trattamento inumano o degradante, dava luogo a una detenzione inaccettabile, perché «palesamente e nettamente fuori dalle regole raccomandate dal Comitato».

21 Va ricordato che è con il d.p.c.m. del 13 gennaio 2010 che l'Esecutivo ha proclamato uno stato di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari.

22 Su tale piano v., in generale, R. MONTALDO, *op. cit.*, 9.

23 A ben guardare, nelle intenzioni del Governo il piano straordinario avrebbe dovuto portare alla creazione di 11.934 nuovi posti detentivi, ma in realtà ha prodotto un aumento della capienza carceraria di 4415 posti.

24 Secondo F. URBAN, *Il diritto del detenuto a un trattamento penitenziario umano*, cit., 42, gli interventi legislativi in parola «erano per lo più finalizzati allo svuotamento delle carceri ma non a contenere nuovi ingressi».

25 Sulla legge in esame si rinvia a S. 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.dirittopenalecontemporaneo.it*, 2010, 1 ss.

detenzione domiciliare e ha modificato l'art. 588 del codice di procedura penale, prevedendo che la costrizione in carcere di chi è in attesa di giudizio deve rappresentare un'eccezione e non la regola²⁶.

Con l'attuazione del piano straordinario si è, dunque, cercato di ridurre il numero dei reclusi presenti negli istituti sovrappopolati e in effetti tra il 2011 e il 2012 quest'obiettivo è stato parzialmente raggiunto²⁷. Va, però, considerato che, anche dopo l'allargamento del parco penitenziario e l'adozione di misure legislative con effetti deflattivi, il problema del sovraffollamento ha continuato a interessare molte carceri italiane e, di fronte a questa situazione, nel 2013 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha nuovamente condannato il nostro Paese per il mancato rispetto dell'art. 3 della Cedu²⁸.

2. È con la sentenza *Torreggiani ed altri c. Italia* del gennaio del 2013 che i giudici di Strasburgo sono tornati ad occuparsi del sovraffollamento presente nei nostri istituti di pena e hanno nuovamente condannato lo Stato italiano per violazione dell'art. 3 della Convenzione²⁹. È con tale pronuncia che hanno, infatti, ancora una volta dato ragione a dei reclusi che lamentavano il mancato rispetto del proprio diritto a non subire trattamenti inumani o degradanti proprio a causa del sovraffollamento carcerario³⁰.

Come è noto, la sentenza in esame ha avuto origine da ricorsi presentati da persone ristrette negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza, ognuna delle quali affermava di essere stata reclusa in una cella di 9 metri quadrati con altri due detenuti e di aver così avuto a disposizione uno spazio personale di soli 3 metri quadrati, peraltro ulteriormente ridotto dalla pre-

26 Con tale modifica si è, dunque, cercato di porre rimedio al problema delle cd. porte girevoli. Sugli ulteriori interventi normativi che avrebbero dovuto attuare il piano straordinario v. R. MONTALDO, *Emergenza carceri: a tre anni dalla sentenza Torreggiani*, cit., 9-10.

27 Cfr. F. URBAN, *op. cit.*, 42.

28 Sui deludenti risultati conseguiti dallo Stato italiano nella lotta al sovraffollamento carcerario dopo la sentenza *Sulejmanovic* del 2009 v. A. GARGANI, *Sicurezza sociale e diritti dei detenuti nell'età del sovraffollamento carcerario*, in *Dir. pen. proc.*, 2012, 633 ss. e S. BUZZELLI, *Il carcere tra eccessi e vuoti: troppe risposte, nessuna risposta*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2013, 1 ss.

29 Su tale decisione v., fra i tanti, G. TAMBURINO, *La sentenza Torreggiani e altri della Corte di Strasburgo*, in *Cass. pen.*, 2013, 11 ss. e F. VIGANÒ, *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di 1 anno*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2013, 1 ss.

30 Cfr. P. ZICCHITTU, *Considerazioni a margine della sentenza Torreggiani c. Italia in materia di sovraffollamento delle carceri*, in *Quad. cost.*, 2013, 161 ss.

senza di mobilio. Occorre, poi, segnalare che i ricorrenti sostenevano di aver subito un trattamento non rispettoso di quanto previsto dall'art. 3 della Cedu anche per la carente disponibilità di acqua calda nelle docce, per l'inadeguato ricambio d'aria nelle celle e per la loro insufficiente illuminazione³¹.

La Corte europea, accertata la veridicità di quanto denunciato nei ricorsi, ha ricordato che la carcerazione non fa mai perdere al recluso il beneficio dei diritti sanciti dalla Convenzione e che, anzi, il detenuto può spesso aver bisogno di una più forte tutela dei diritti in questione «per la vulnerabilità della sua situazione e per il fatto di trovarsi totalmente sotto la responsabilità dello Stato»³². Nella pronuncia è stato, inoltre, sottolineato che, per non violare il diritto convenzionale, le autorità statali devono improntare il trattamento penitenziario a criteri di umanità e devono, quindi, assicurare ad ogni ristretto uno spazio adeguato all'interno della cella e condizioni di vita dignitose³³. Non stupisce, allora, che la Corte ha ritenuto che la grave mancanza di spazio imposta ai ricorrenti costituisca di per sé un trattamento contrario alla Convenzione e che le già difficili condizioni dei soggetti in parola abbiano subito un ulteriore peggioramento per la carenza di acqua calda a disposizione e per il soggiornare in celle poco illuminate e prive di un adeguato ricambio d'aria³⁴.

Con la decisione in esame si è, dunque, ribadito quanto già asserito nella sentenza *Sulejmanovic*, perché si è ancora una volta affermato che ogni detenuto deve poter disporre di uno spazio personale di almeno 3 metri quadrati per non subire un trattamento inumano o degradante³⁵. Tuttavia, a differenza di quanto avvenuto nel 2009, con la sentenza *Torreggiani* non ci si è limitati ad accertare l'eventuale violazione della Convenzione nel caso di specie. Con tale pronuncia si è, infatti, deciso di imporre all'Italia il pagamento di somme di denaro per compensare i danni causati ai ricorrenti, ma si è anche fatto presente che il sovraffollamento carcerario, lungi dall'essere un fenomeno episodico, rappresenta ormai un problema strutturale che deriva da un malfunzionamento cronico del sistema penitenziario³⁶.

31 Al riguardo v. F. TRAPPELLA, *Carceri italiane*, in *Proc. pen. giust.*, n. 2/2013, 16-17.

32 Corte EDU, sentenza *Torreggiani ed altri c. Italia* dell'8 gennaio 2013, § 65.

33 In proposito v. L. UCCELLO BARRETTA, *Il sovraffollamento carcerario tra protezione dei diritti fondamentali e discrezionalità legislativa* (nota a Corte cost. n. 279/2013), in www.osservatorioaic.it, marzo 2014, 4.

34 Sul punto v. F. BIONDI DAL MONTE, *op. cit.*, 6.

35 Cfr. F. URBAN, *Il diritto del detenuto a un trattamento penitenziario umano*, cit., 37.

36 In maniera condivisibile F. BIONDI DAL MONTE, *Poteri normativi del Governo e sovraffollamento carcerario*, cit., 6, ha segnalato che il malfunzionamento cronico del nostro sistema penitenziario era confermato anche dalla pendenza di numerosi

Riconoscendo che nel nostro Paese il sovraffollamento avrebbe continuato a danneggiare in futuro non pochi detenuti, i giudici di Strasburgo hanno ritenuto opportuno rispondere alle denunce dei reclusi di Busto Arzizio e Piacenza con una sentenza pilota e non con una semplice pronuncia di condanna³⁷. Per effetto di questa loro scelta e, in coerenza con quanto disposto dall'art. 46 della Convenzione a proposito del cd. *pilot judgement*³⁸, i giudici non si sono quindi limitati a dare ragione ai ricorrenti e, dopo aver stigmatizzato il carattere sistematico del nostro sovrappopolamento carcerario, hanno assegnato alle autorità nazionali un anno di tempo da quando la sentenza sarebbe diventata definitiva per adottare misure volte a risolvere il problema del sovraffollamento e a tutelare in modo adeguato i diritti di quanti lo subiscono o lo hanno dovuto subire³⁹.

La sentenza *Torreggiani* risulta essere, dunque, di notevole rilievo, perché con essa la Corte europea ha attribuito all'Italia il compito di rendere il suo sistema penitenziario rispettoso dell'art. 3 della Cedu e, cosa particolarmente significativa, ha pure indicato dei piani di azione da seguire per raggiungere l'obiettivo⁴⁰. Dalla lettura della decisione emerge, infatti, che la Corte ha fortemente esortato il nostro Paese ad agire al fine di ridurre in maniera permanente la popolazione carceraria⁴¹ e lo ha obbligato ad inserire nell'ordinamento un ricorso o una combinazione di ricorsi che siano

altri ricorsi proposti contro l'Italia per violazione dell'art. 3 della Cedu «in relazione alle inadeguate condizioni detentive legate al sovraffollamento carcerario».

37 F. URBAN, *op. cit.*, 38-39, ha ricordato che con le sentenze pilota la Corte europea «precisa quale ordine di interventi strutturali – sulla legislazione e sulla prassi interna – debbano essere posti in essere dal Parlamento e dal Governo nazionale». Agendo in tal modo, la Corte non annulla o modifica disposizioni interne contrastanti con la Cedu, ma «assume il ruolo di *autorevole impulso* rispetto alle riforme necessarie per conformare il sistema giuridico nazionale alle esigenze della Convenzione».

38 Al riguardo v., fra i tanti, E. MALFATTI, *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Torino, 2015, 179 ss. In generale, sulla nozione di sentenza pilota v. anche F.M. PALOMBINO, *La "procedura di sentenza pilota" nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Riv. dir. priv. proc.*, 2008, 91 ss.

39 In proposito v., fra gli altri, M. DOVA, *Torreggiani c. Italia: un barlume di speranza nella cronaca del collasso annunciato del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, 940 e L. UCCELLO BARRETTA, *op. cit.*, 3.

40 Cfr. A. DELLA BELLA, *Il termine per adempiere alla sentenza Torreggiani si avvicina a scadenza: dalla Corte costituzionale alcune preziose indicazioni da seguire*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2013, 3.

41 Come puntualmente segnalato da L. UCCELLO BARRETTA, *Il sovraffollamento carcerario*, cit., 4, la Corte di Strasburgo ha sollecitato le autorità nazionali «ad individuare misure volte a diminuire in modo permanente e definitivo la popolazione carceraria» e ha suggerito loro «una valorizzazione delle pene non privative della libertà

ideali a garantire una riparazione rapida ed effettiva delle violazioni della Convenzione subite dai detenuti a causa del sovraffollamento⁴².

Per adempiere con celerità agli obblighi derivanti dalla sentenza del 2013 e non subire ulteriori condanne in sede europea, nel novembre di quell'anno lo Stato italiano ha presentato ai giudici di Strasburgo un piano di azione con cui si è impegnato a superare le criticità del sistema penitenziario⁴³. Non sfugge, inoltre, che per queste stesse ragioni tra il 2013 e il 2014 ha adottato degli importanti provvedimenti legislativi in tema di sovrappopolamento carcerario e protezione dei diritti dei detenuti⁴⁴.

Dobbiamo, però, ricordare che, prima delle iniziative in parola, a tener conto di quanto asserito dalla Corte europea sono stati i tribunali di sorveglianza di Venezia e Milano che all'inizio del 2013 hanno promosso due analoghi giudizi sulla legittimità costituzionale dell'art. 147 del codice penale, nella parte in cui non prevede la possibilità di rinviare l'esecuzione della pena quando la stessa rischi di essere eseguita in condizioni contrarie al senso di umanità⁴⁵. Tali tribunali hanno, infatti, sostenuto che la mancata previsione di un differimento facoltativo della pena a beneficio di chi subisca una detenzione non dignitosa per effetto del sovrappopolamento carcerario violi gli artt. 2, 3, 27 comma 3 e 117 comma 1 del testo fondamentale⁴⁶ e per questo motivo hanno chiesto alla Corte costituzionale di pronunciare una sentenza additiva con cui includere tra i casi di applicazione dell'art. 147 del codice penale anche il trattamento inumano o degradante del recluso derivante dal sovraffollamento⁴⁷.

e un uso moderato della custodia cautelare in carcere, rimarcando implicitamente l'opportunità di abbandonare una visione carcerocentrica del sistema punitivo».

42 Cfr. Corte EDU, sentenza *Torreggiani ed altri c. Italia* dell'8 gennaio 2013, § 99.

43 Sul piano d'azione presentato alla Corte europea v. F. URBAN, *Il diritto del detenuto a un trattamento penitenziario umano*, cit., 45.

44 Ci riferiamo, come è noto, al decreto legge n. 78 del 2013 (convertito nella legge n. 94 del 2013), al decreto legge n. 146 del 2013 (convertito nella legge n. 10 del 2014), alla legge n. 67 del 2014 e al decreto legge n. 92 del 2014 (convertito nella legge n. 117 del 2014).

45 Sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dai tribunali di sorveglianza di Venezia e Milano v., fra i tanti, A. GARGANI, *Trattamento disumano e rinvio facoltativo della pena: verso una sentenza additiva?*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 572 ss. e L. UCCELLO BARRETTA, *op. cit.*, 4-5.

46 Al riguardo v. R. BASILE, *Il sovraffollamento carcerario: una problematica decisione di inammissibilità della Corte costituzionale (sent. n. 279/2013)*, in *www.giurcost.org*, 2014, 3-4.

47 Su questa richiesta dei tribunali di sorveglianza v., in senso parzialmente critico, G. DODARO, *Il sovraffollamento delle carceri: un rimedio extra ordinem contro le violazioni dell'art. 3 CEDU*, in *Quad. cost.*, n. 2/2013, 428 ss. e R. ORLANDI, *Il*

Con la sentenza n. 279 del 2013 il giudice delle leggi ha, tuttavia, dichiarato inammissibili entrambe le questioni sollevate, perché diverse sono le misure normative adottabili per affrontare il problema del sovrappopolamento carcerario e perché, quindi, una sua pronuncia additiva sarebbe stata irrispettosa del potere di scelta riservato al legislatore⁴⁸. Va, però, segnalato che con la decisione in esame la Corte ha pure fatto presente che il sovraffollamento è un serio ostacolo ad un'esecuzione della pena conforme a Costituzione⁴⁹ e, in piena sintonia con quanto affermato nella sentenza *Torreggiani*, ha ritenuto doveroso che il legislatore statale intervenga tempestivamente per garantire la fuoriuscita dal circuito penitenziario a tutti i reclusi che siano costretti a vivere in condizioni contrarie al senso di umanità⁵⁰.

3. Abbiamo visto che il nostro legislatore è stato sollecitato dalla Corte costituzionale ad adeguarsi rapidamente a quanto stabilito dai giudici di Strasburgo nella pronuncia pilota del 2013. È noto, inoltre, che a spingerlo ad agire in tale direzione sia stato anche il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano che, a distanza di dieci mesi dalla sentenza *Torreggiani*, ha inviato un messaggio alle Camere in cui ha ricordato che i poteri dello Stato devono risolvere il problema del sovrappopolamento carcerario entro il termine posto dalla Corte europea⁵¹.

sovraffollamento delle carceri al vaglio della Corte costituzionale, in *Quad. cost.*, n. 2/2013, 424 ss.

- 48 Davvero numerosi sono i lavori dedicati alla sentenza in esame. In questa sede ci limitiamo a segnalare quelli di A. DE FRANCESCO, *Sovraffollamento carceri: inammissibile la questione di legittimità sul rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena*, in *Dir. e giust.*, 2013, 1367 ss.; F. DELLA CASA, *Il monito della Consulta circa il «rimedio estremo» della scarcerazione per il condannato vittima di un grave e diffuso sovraffollamento*, in *Giur. cost.*, 2013, 4533 ss.; A. PUGIOTTO, *L'Urlo di Munch della magistratura di sorveglianza (statuto costituzionale della pena e sovraffollamento carcerario)*, in *Giur. cost.*, 2013, 4542 ss.; M. RUOTOLO, *Quale tutela per il diritto a un'esecuzione della pena non disumana? Un'occasione mancata o forse soltanto rinviata*, in *Giur. cost.*, 2013, 4549 ss.
- 49 In proposito v., fra gli altri, A. PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, 12 e M. RUOTOLO, *Tra integrazione e maieutica: Corte costituzionale e diritti dei detenuti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 31 ss.
- 50 Sulla sintonia del giudice delle leggi con quanto affermato dalla Corte europea nella sentenza *Torreggiani* si rinvia a E. Malfatti, *"Oltre le apparenze": Corte costituzionale e Corte di Strasburgo "sintoniche" sull'(in)effettività dei diritti dei detenuti in carcere*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2013, 1 ss. e a R. Basile, *op. cit.*, 8.
- 51 Su tale messaggio, che è stato inviato alle Camere il 7 ottobre 2013, v., fra i tanti, D. Pulitanò, *Il messaggio del Presidente Napolitano e le politiche penali*,

Non sorprende, allora, che tra il 2013 e il 2014 siano stati adottati dei provvedimenti legislativi volti a rendere l'ordinamento penitenziario rispettoso di quanto affermato dai giudici di Strasburgo grazie alla previsione di misure dirette a contrastare in modo efficace il fenomeno del sovraffollamento e a quella di disposizioni dedicate al rafforzamento dei diritti dei detenuti costretti a vivere in spazi inadeguati⁵².

Concentrandoci sulle principali misure adottate allo scopo di ridurre la popolazione carceraria, queste sono contenute nel decreto legge n. 146 del 2013, che è stato convertito con modificazioni nella legge n. 10 del 2014⁵³. L'atto normativo in parola ha, infatti, esteso la possibilità di chiedere l'ammissione all'affidamento in prova ai servizi sociali a quanti debbano ancora scontare quattro anni di pena⁵⁴, ha stabilito che i condannati tossicodipendenti o alcoldipendenti possano accedere all'affidamento in prova terapeutico per più di due volte⁵⁵ e ha incentivato l'adozione di misure alternative imponendo l'utilizzo del braccialetto elettronico in caso di arresto o detenzione domiciliari⁵⁶. Il decreto n. 146 ha, inoltre, previsto l'istituto della liberazione anticipata speciale che comporta una detrazione di settantacinque giorni per ogni semestre di pena scontata⁵⁷ e ha reso permanente la misura dell'esecuzione presso il domicilio del condannato delle pene detentive non superiori ai diciotto mesi, che era stata provvisoriamente introdotta nell'ordinamento dalla legge n. 199 del 2010⁵⁸. Bisogna, infine, segnalare che il legislatore del 2013 ha anche tenuto conto della massiccia presenza negli istituti penitenziari di immigrati extraeuropei e di tossicodipendenti coinvolti in attività di spaccio e, sempre in un'ottica di deflazione della popolazione carceraria, ha deciso di estendere l'ambito di applicazione dell'espulsione dello straniero come misura alternativa alla detenzione⁵⁹ e di individuare nello spaccio

in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 2013, 1 ss. Sulla particolare attenzione riservata dal Presidente Napolitano alle condizioni dei detenuti v. A. PUGIOTTO, *op. ult. cit.*, 12-13.

52 Sui contenuti di questi provvedimenti legislativi v., in generale, F. BIONDI DAL MONTE, *Poteri normativi del Governo e sovraffollamento carcerario*, cit., 11 ss.

53 Al riguardo v., fra gli altri, A. DELLA BELLA, *Un nuovo decreto-legge sull'emergenza carceri: un secondo passo, ma non ancora risolutivo, per sconfiggere il sovraffollamento*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 2014 1 ss.

54 Cfr. decreto legge n. 146 del 2013, art. 3, comma 1, lett. c).

55 Cfr. decreto legge n. 146 del 2013, art. 2, comma 1, lett. b).

56 Cfr. decreto legge n. 146 del 2013, art. 3, comma 1, lett. h).

57 Cfr. decreto legge n. 146 del 2013, art. 4.

58 Cfr. decreto legge n. 146 del 2013, art. 5.

59 Cfr. decreto legge n. 146 del 2013, art. 6.

di lieve entità un'autonoma figura di reato idonea a provocare un minor ricorso alla pena detentiva⁶⁰.

Non vi è dubbio, allora, che con l'adozione di tutte queste misure lo Stato italiano si è dimostrato attento alle sollecitazioni provenienti dalla Corte europea ed è riuscito a rendere le nostre carceri meno congestionate grazie soprattutto ad un rinvigorimento delle misure alternative alla detenzione⁶¹. Va, però, tenuto presente che il suo attivismo non si è rivelato idoneo a risolvere il problema del sovraffollamento una volta per tutte e ciò è provato dal fatto che la popolazione carceraria è tornata a crescere già a partire dal 2016⁶².

Soffermandoci, ora, sulle disposizioni dedicate al rafforzamento dei diritti dei reclusi che vivono o hanno vissuto in spazi inadeguati, le più importanti sono contenute nel citato decreto legge n. 146 del 2013 e nel decreto legge n. 92 del 2014 che è stato convertito nella legge n. 117 del 2014⁶³.

Il primo di questi atti normativi ha assicurato ai carcerati una più forte tutela stragiudiziale dei loro diritti grazie all'istituzione del Garante nazionale dei detenuti⁶⁴ e ha soprattutto previsto nel nuovo art. 35 *bis* della legge sull'ordinamento penitenziario un reclamo di natura giurisdizionale idoneo a rimediare alla lesione dei diritti fondamentali dei reclusi provocata anche dal sovrappopolamento carcerario⁶⁵. Dal decreto n. 146 si evince, infatti, che tale reclamo può essere inoltrato al magistrato di sorveglianza in tutti i casi in cui vi sia un grave ed attuale pregiudizio all'esercizio dei diritti dei detenuti⁶⁶ e che, a seguito dell'accertamento giudiziale del danno subito dal reclamante, l'amministrazione deve porvi rimedio, magari trasferendo

60 Cfr. decreto legge n. 146 del 2013, art. 2, comma 1, lett. a).

61 In proposito v. R. MONTALDO, *Emergenza carceri: a tre anni dalla sentenza Torreggiani*, cit., 14.

62 Cfr. F. URBAN, *Il diritto del detenuto a un trattamento penitenziario umano*, cit., 57-58.

63 Su tali disposizioni v., in generale, S. TALINI, *Dignità, libertà personale e forme di tutela: dalla riforma del '75 alla normativa sull'emergenza sanitaria*, in *Antigone*, n.1/2021, 6 ss.

64 Cfr. decreto legge n. 146 del 2013, art. 7. Sulla figura del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale v., fra i tanti, L. SCOMPARIN, *Il Garante nazionale*, in F. Caprioli, L. Scomparin (a cura di), *Sovraffollamento carcerario e diritti dei detenuti*, Torino, 2015, 283 ss.

65 Cfr. decreto legge n. 146 del 2013, art. 3, comma 1, lett. b). Sul reclamo giurisdizionale v., fra gli altri, E. VALENTINI, *Il reclamo: casi e forme*, in F. Caprioli, L. Scomparin (a cura di), *Sovraffollamento carcerario*, cit., 221 ss.

66 Sui problematici requisiti della gravità e dell'attualità del pregiudizio subito v., fra i molti, A. DELLA BELLA, *Emergenza carceri e sistema penale*, Torino, 2014, 140.

il recluso in un altro istituto⁶⁷. Occorre, poi, ricordare che il legislatore del 2013 ha pure fatto presente che, in caso di inadempienza dell'amministrazione penitenziaria, il reclamante può chiedere l'attivazione di un giudizio di ottemperanza al magistrato che ha emesso il provvedimento rimasto ineseguito⁶⁸.

Il decreto legge n. 92 del 2014 ha ulteriormente rafforzato la tutela dei diritti dei detenuti costretti a vivere in celle sovraffollate, perché ha inserito nella legge sull'ordinamento penitenziario l'art. 35 *ter* e ha così previsto un rimedio di carattere risarcitorio a beneficio dei reclusi che subiscano o abbiano subito un trattamento non rispettoso dell'art. 3 della Cedu⁶⁹. Con l'atto normativo in esame è stato, infatti, attribuito al magistrato di sorveglianza che accerti la violazione del diritto convenzionale denunciata dal detenuto il compito di risarcirgli il danno patito, riducendogli la pena da scontare o liquidandogli una somma di danaro⁷⁰. In particolare, nel decreto n. 92 si è stabilito che se il recluso è stato trattato in modo disumano o degradante per non meno di quindici giorni il magistrato lo risarcisce disponendo una riduzione della pena da espiare pari ad un giorno per ogni dieci in cui ha subito il pregiudizio⁷¹, mentre se il periodo di detenzione contraria all'art. 3 della Cedu è stato inferiore ai quindici giorni o lo sconto da riconoscere è inferiore al residuo di pena il magistrato risarcisce il recluso che ha patito la violazione del diritto convenzionale con una somma di danaro pari ad otto euro per ogni giorno di pregiudizio subito⁷².

Dai decreti in questione emerge, dunque, che l'Italia ha agito in sostanziale conformità a quanto affermato dalla Corte europea e che i detenuti

67 Cfr. R. MONTALDO, *op. cit.*, 13.

68 Su quest'importante previsione v. S. ROMICE, *L'effettività della tutela preventiva dei diritti dei detenuti e degli internati*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2016, 39 ss. e F. URBAN, *op. cit.*, 49.

69 Al riguardo v., fra i tanti, A. DELLA BELLA, *Il risarcimento per i detenuti vittime di sovraffollamento: prima lettura del nuovo rimedio introdotto dal d.l. 92/2014*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2014, 1 ss.

70 Cfr. F. FIORENTIN, *Risarcimento per l'inumana detenzione: bilancio a un anno dall'introduzione dei "rimedi compensativi" di matrice europea*, in *Studium Iuris*, 2016, 266 ss.

71 Cfr. decreto legge n. 92 del 2014, art. 1, comma 1.

72 Cfr. decreto legge n. 92 del 2014, art. 1, comma 1. Occorre, poi, ricordare che nel comma successivo ci si è occupati anche di chi sia stato trattato in modo disumano o degradante ma abbia già finito di scontare la pena e di chi abbia subito la medesima sorte durante un periodo di custodia cautelare in carcere (non computabile nella pena da espiare) e si è stabilito che tali soggetti possano ottenere dal tribunale civile un risarcimento in forma monetaria sempre nella misura di otto euro per ogni giorno di violazione patita.

costretti a vivere in spazi inadeguati sono stati tutelati in sede legislativa grazie all'inserimento nell'ordinamento penitenziario di un reclamo di natura giurisdizionale e di un rimedio di carattere risarcitorio⁷³. È innegabile, però, che tali soggetti sarebbero stati protetti in misura maggiore se fosse stato riconosciuto al magistrato destinatario del reclamo giurisdizionale la possibilità di ordinare la scarcerazione del recluso vittima di sovraffollamento o l'applicazione nei suoi confronti di una pena non detentiva⁷⁴ e se fosse stato affidato all'autorità giudiziaria il compito di modulare la somma da risarcire al detenuto in relazione alla specifica violazione subita dallo stesso⁷⁵.

Pur essendo in parte criticabili, i provvedimenti legislativi dedicati alla tutela dei diritti dei reclusi hanno comunque prodotto risultati di un certo rilievo⁷⁶ e sono stati esplicitamente apprezzati dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nell'ambito del controllo sull'esecuzione della sentenza *Torreggiani*⁷⁷. Per queste ragioni si può sostenere che il legislatore non ha operato nel pieno rispetto di quanto affermato dai giudici di Strasburgo solo quando non ha individuato misure idonee a risolvere il problema del sovrappopolamento carcerario in modo definitivo⁷⁸.

Dobbiamo, in ogni caso, ricordare che, dopo la crescita del numero dei ristretti avvenuta nel 2016⁷⁹, diversi esponenti della maggioranza parlamentare hanno preso coscienza del fatto che, per contrastare efficacemente il fenomeno del sovraffollamento, bisognava intraprendere un percorso di riforma dell'esecuzione penale in grado di affrontare le varie criticità del sistema penitenziario⁸⁰. Nel giro di alcuni mesi è stata, così, approvata la

73 In proposito v. F. URBAN, *Il diritto del detenuto a un trattamento penitenziario umano*, cit., 48.

74 Così R. MONTALDO, *Emergenza carceri: a tre anni dalla sentenza Torreggiani*, cit., 15. In argomento v. anche F. DELLA CASA, *I rimedi preventivi a tutela della dignità del detenuto: parallelismi tra l'evoluzione normativa italiana e quella francese*, in *Sist. pen.*, n. 6/2022, 104.

75 Sul punto v., fra gli altri, S. TALINI, *op. cit.*, 9.

76 Per un diverso orientamento v. A. PUGIOTTO, *La parabola del sovraffollamento carcerario*, cit., 1218 ss.

77 Al riguardo v. F. URBAN, *op. cit.*, 56-57.

78 Cfr. J. THADDEU CALIL DE FREITAS, *Il problema del sovraffollamento carcerario in Italia: gli effetti della sentenza Torreggiani nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Revista da Faculdade de Direito da FMP*, n. 10/2015, 131 ss.

79 Cfr. F. URBAN, *op. cit.*, 57-58.

80 In questo contesto si inserisce la scelta del Ministro della Giustizia Orlando di istituire gli Stati generali sull'esecuzione penale, i cui lavori dei relativi tavoli si sono rivelati un'importante punto di partenza nell'elaborazione della riforma dell'ordinamento penitenziario. Sulla scelta del Ministro e sull'attività degli Stati

legge n. 103 del 2017⁸¹ che ha modificato il codice penale e quello di procedura penale e ha previsto al suo interno un'ampia delega per la revisione dell'ordinamento penitenziario⁸².

Con la delega in parola si è inteso rendere l'esecuzione della pena più rispettosa dei principi costituzionali e del diritto convenzionale grazie anche ad una riduzione della popolazione carceraria⁸³ ed è proprio per arginare il fenomeno del sovraffollamento che al legislatore delegato è stato affidato il compito di favorire e facilitare l'accesso alle misure alternative alla detenzione⁸⁴. È sotto gli occhi di tutti, infatti, che nel corso degli anni tali misure si sono rivelate utili ai fini del recupero e del reinserimento dei condannati e hanno pure avuto il merito di evitare la dolorosa esperienza carceraria a persone che avevano commesso reati di limitato allarme sociale⁸⁵.

Va, però, sottolineato che nei decreti legislativi emanati in attuazione della delega il Governo non ha previsto disposizioni dedicate al rafforzamento delle misure alternative⁸⁶ e, agendo in questo modo, si è dimostrato poco interessato al problema del sovrappopolamento carcerario⁸⁷. Non si può, inoltre, dimenticare che tale problema ha continuato a riguardare diversi istituti penitenziari anche dopo l'entrata in vigore dei decreti delegati

generali v., fra gli altri, F. FIORENTIN, *La conclusione degli "Stati generali" per la riforma dell'esecuzione penale in Italia*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2016, 1 ss. e G. GIOSTRA, *Ragioni e obiettivi di una scelta metodologicamente inedita*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 1/2016, 449 ss.

81 Per una sintetica ricostruzione dei contenuti della legge in questione v. A. GALLUCCIO, *Pubblicata in Gazzetta Ufficiale la riforma Orlando*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, n. 7-8/2017, 200 ss.

82 In proposito v., fra i tanti, P. CORVI, *Venti di riforma sull'esecuzione penale: la delega per la modifica dell'ordinamento penitenziario*, in G.M. Baccari, C. Bonzano, K. La Regina, E.M. Mancuso (a cura di), *Le recenti riforme in materia penale*, Milano, 2017, 587 ss. e A. DELLA BELLA, *Riforma Orlando: la delega in materia di ordinamento penitenziario*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, n. 6/2017, 250 ss.

83 Sul punto v. G. ARDITO, L. BORGA e T. PORTALURI, *Tutti in libertà con la riforma delle carceri?*, in lavoce.info dell'11 maggio 2018.

84 Cfr. legge n. 103 del 2017, art. 1, comma 85, lett. b) e c).

85 Al riguardo v. G. CHIOLA, *Il sistema carcerario italiano*, cit., 195 e A. MELCHIONDA, *Più misure alternative, meno carcere: i dati parlano chiaro*, in Extremaratio-associazione.it dell'11 marzo 2019.

86 In generale, sul fallimento del disegno di riforma prefigurato dal legislatore del 2017 v. G. DARAIO, *Le alternative al carcere tra riforme tradite e svolte annunciate: prime osservazioni sulle novità contenute nella "legge Cartabia" (l. 27 settembre 2021, n. 134)*, in *Arch. Pen.* n. 3/2021, 4 ss.

87 In argomento v., fra i molti, G. CHIOLA, *op. cit.*, 197 e A.M. CAPITTA, *La piccola riforma penitenziaria e le sue ricadute sul sistema*, in *Arch. Pen.*, n. 2/2019, 14 ss.

e che la sua persistenza è stata denunciata pure dal Comitato per la prevenzione della tortura nel suo rapporto pubblicato nel gennaio del 2020⁸⁸.

Il nostro decisore politico si è, tuttavia, seriamente impegnato a contrastare il fenomeno del sovraffollamento quando ha adottato la legge delega n. 134 del 2021 di riforma del processo penale e il conseguente decreto legislativo n. 150 del 2022⁸⁹, perché con tali operazioni ha reso l'ordinamento penitenziario meno 'carcero-centrico' grazie al riordino e alla valorizzazione delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi⁹⁰. Bisogna, infatti, segnalare che negli atti legislativi in parola si è stabilito che, al pari della pena detentiva, sono pene principali anche le sanzioni sostitutive della semilibertà, della detenzione domiciliare, del lavoro di pubblica utilità e della pena pecuniaria⁹¹ e si è precisato che il giudice di cognizione ha la possibilità di sostituire con la semilibertà o la detenzione domiciliare la pena carceraria non superiore ai quattro anni, con il lavoro di pubblica utilità la pena detentiva non eccedente i tre anni e con la pena pecuniaria quella carceraria non superiore ai dodici mesi⁹².

La riforma avviata con la legge n. 134 del 2021 ha, dunque, modificato il regime sanzionatorio dei reati di bassa gravità con un forte potenziamento dell'esecuzione penale esterna al carcere⁹³ e per questo motivo nel prossimo futuro dovremmo assistere ad una considerevole diminuzione della popolazione penitenziaria «che si trova a scontare pene di modesta entità per fatti di limitato allarme sociale»⁹⁴.

È chiaro, allora, che con la riforma in esame nel nostro Paese è stata finalmente adottata una strategia in grado di affrontare in modo adeguato

88 Su tale rapporto v. C. PAGELLA, *Le carceri italiane sotto la lente del Consiglio d'Europa: il report del Cpt sulle visite alle carceri di Biella, Milano Opera, Saluzzo e Viterbo e la replica del Governo italiano*, in *Sist. pen.*, 2020, 1 ss.

89 Sulla riforma del processo penale avviata con la legge n. 134 del 2021 v., fra i tanti, G.L. GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della "legge Cartabia"*, in *Sist. pen.*, 2021, 1 ss. e F. PALAZZO, *I profili di diritto sostanziale della riforma penale*, in *Sist. pen.*, 2021, 1 ss.

90 Al riguardo v., in generale, A. PERROTTA, *Ecco le nuove norme sul carcere contenute nel decreto attuativo della riforma Cartabia*, in *Il Dubbio* del 4 ottobre 2022.

91 Cfr. legge n. 134 del 2021, art. 1, comma 17, lett. a) e lett. b) e decreto legislativo n. 150 del 2022, art. 1, comma 1, lett. a).

92 Cfr. legge n. 134 del 2021, art. 1, comma 17, lett. e), decreto legislativo n. 150 del 2022, art. 1, comma 1, lett. a) e decreto legislativo n. 150 del 2022, art. 71, comma 1, lett. a).

93 Cfr. G. DARAIO, *op. cit.*, 17.

94 In questi termini si è espresso R. DE VITO, *Fuori dal carcere? La "riforma Cartabia", le sanzioni sostitutive e il ripensamento del sistema sanzionatorio*, in *Quest. giust.*, n. 4/2021, 30.

il problema del sovraffollamento carcerario⁹⁵. È altrettanto evidente, però, che per risolvere definitivamente il problema in questione ci sarebbe bisogno di un ulteriore intervento legislativo che garantisca ad ogni detenuto uno spazio personale adeguato⁹⁶ e preveda che in assenza di tale spazio la detenzione e la custodia cautelare in carcere siano sostituite con misure extra-murarie⁹⁷.

95 Sul punto v. E. DOLCINI, *Dalla riforma Cartabia nuova linfa vitale per le pene sostitutive*, in *Sist. pen.*, 2022, 24-25.

96 Sull'opportunità di un intervento legislativo che assicuri ad ogni detenuto uno spazio personale adeguato v., per tutti, A. PUGIOTTO, *La parabola del sovraffollamento carcerario*, cit., 1210-1211.

97 Cfr. R. MONTALDO, *op. cit.*, 17-18.