

## GLI INCERTI CONFINI DEL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO<sup>1</sup>

Alessandro Albano<sup>2</sup>  
Francesco Picozzi<sup>3</sup>

### *Sommario*

*In base ad una consolidata prassi amministrativa, l'Italia calcola la capacità ricettiva del proprio sistema penitenziario facendo riferimento ad un parametro più elevato rispetto a quelli impiegati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e da numerosi altri Stati membri del Consiglio d'Europa. Talvolta, questo fondamentale dato di fatto non viene tenuto adeguatamente presente dalla dottrina giuridica o dagli organi di stampa. Anche per questa ragione, gli Autori si interrogano sull'opportunità di abbandonare il metodo "italiano" di calcolo del sovraffollamento carcerario in favore di un criterio "europeo".*

**Parole chiave:** Sistema penitenziario, Sovraffollamento, Italia

### *Abstract*

*According to an established administrative practice, Italy calculates the capacity of the national prison system using parameters higher than those applied by the European Court of the Human Rights, the European Committee for the Prevention of Torture and several member states of The Council of Europe. Sometimes the legal doctrine and the press do not consider this circumstance sufficiently. Also for this reason the Authors examine the opportunity of a change in the "Italian" method to calculate prison overcrowding in favour of an "European" standard.*

**Keywords:** Penitentiary system, Overcrowding, Italy

### **Nota introduttiva**

Con la sentenza 8 gennaio 2013, la Corte europea dei diritti dell'uomo chiese all'Italia di risolvere il grave problema del sovraffollamento che affliggeva il suo sistema penitenziario. La pronuncia suscitò un grande dibattito nella politica, nella stampa e nella dottrina giuridica italiane, che si interrogarono sulle modalità per attuare le richieste della Corte di Strasburgo. L'articolo che si propone, pubblicato nell'estate del 2014 in una delle maggiori riviste penalistiche del Paese (si veda A. Albano - F.

---

<sup>1</sup> Pubblicato anteriormente em: Cassazione penale, 2014, n. 7/8, p. 2398 ss.

<sup>2</sup> Funzionario dell'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

<sup>3</sup> Funzionario del Ministero della giustizia.

Picozzi, *Gli incerti confini del sovraffollamento carcerario*, in *Cassazione penale*, 2014, n° 7/8, p. 2398 ss.), è stato il primo ad evidenziare che il concetto di “sovraffollamento carcerario” utilizzato dalla Corte europea era molto diverso da quello impiegato dall’Amministrazione italiana. Dunque, a ben vedere, il sistema penitenziario era molto meno congestionato di quanto credevano molti studiosi. Gli autori, Alessandro Albano e Francesco Picozzi ringraziano la Rivista *Cassazione penale*, per avere consentito la ripubblicazione dell’articolo.

## **1 LA DECISIONE DEL 5 GIUGNO 2014**

La recente decisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, – organo competente, ai sensi dell'art. 46 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, a controllare l'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo – offre lo spunto per affrontare un circoscritto, ma non trascurabile, aspetto della complessa questione del sovraffollamento carcerario.

Ci si riferisce alla perdurante assenza, nella normativa nazionale, di precise regole sulla determinazione della superficie regolamentare degli ambienti detentivi e, dunque, sui criteri oggettivi di calcolo della capacità ricettiva degli istituti penitenziari. Tale questione merita alcune precisazioni, in quanto sembra essere, almeno in parte, all'origine di ricorrenti fraintendimenti.

Come noto, la Corte europea dei diritti dell'uomo – con le sentenze *Sulejmanovic*,<sup>4</sup> prima, e *Torreggiani*,<sup>5</sup> poi –, aveva condannato l'Italia per via delle condizioni di vita all'interno dei suoi istituti penitenziari, ritenute non rispettose dell'inderogabile divieto previsto dall'art. 3 della Convenzione.

In particolare, con la seconda di tali due pronunce, la Corte di Strasburgo – ricorrendo alla speciale procedura della sentenza-pilota – aveva imposto al nostro Paese, di adottare, da un lato, misure generali atte a risolvere il problema “sistemico” del sovraffollamento carcerario, dall'altro, rimedi preventivi e compensativi per i detenuti oggetto di trattamenti inumani o degradanti.

---

<sup>4</sup> C. eur. dir. uomo, sent. 16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*, n. 22635/03.

<sup>5</sup> C. eur. dir. uomo, sent. 8 gennaio 2013, *Torreggiani ed altri c. Italia*, nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10.

Il 5 giugno 2014, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha espresso la propria valutazione riguardo a quanto l'Italia ha posto in essere in adempimento agli obblighi discendenti dalle statuizioni della Corte.

Il verdetto dell'alto consesso europeo è risultato inequivocabilmente favorevole. Sono stati apprezzati l'impegno profuso dal nostro Paese per risolvere il problema della *surpopulation carcérale* e le soluzioni adottate a tal fine. In primo luogo, il Comitato si è felicitato per i «risultati significativi ottenuti» dall'Italia in virtù delle «differenti misure strutturali adottate» che hanno dato luogo ad una riduzione «importante e continua» della «popolazione carceraria», con conseguente accrescimento della superficie disponibile «per detenuto». <sup>6</sup> Secondo poi, l'organo di controllo ha apprezzato l'adozione tempestiva del rimedio preventivo <sup>7</sup> e quella *in fieri* di uno strumento di natura compensativa. <sup>8</sup> Il Comitato ha invitato il nostro Paese, nel primo caso, a fornirgli «informazioni supplementari» per «consentire una piena valutazione» del rimedio *de quo*, nel secondo caso, ad informarlo non appena il decreto sia vigente e in che termini. <sup>9</sup>

Infine, il Comitato ha rinviato al più tardi al giugno 2015 per una «piena valutazione dei progressi compiuti». <sup>10</sup> Tale ultima clausola ha giustificato il giudizio giornalistico di “promozione con riserva” dell'Italia. <sup>11</sup> A ben guardare il laconico testo del comunicato 5 giugno 2014 del consesso in questione, può inferirsi che si tratti di una “promozione” a pieno titolo sulla gestione del sovraffollamento carcerario, spiegandosi la “riserva” con l'ancora incompiuta valutazione circa i rimedi preventivo e compensativo. <sup>12</sup> Insomma, una “promozione *in parte qua*” che sarà completa con lo scioglimento degli ultimi nodi.

---

<sup>6</sup> Cfr. Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, decisione 5 giugno 2014.

<sup>7</sup> Si tratta del reclamo giurisdizionale ex art. 35-bis ord. penit. introdotto dal d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, poi convertito con modificazioni in l. 21 febbraio 2014, n. 10.

<sup>8</sup> Si tratta del recentissimo d.l. 26 giugno 2014, n. 92, pubblicato in G.U. n. 147 del 27 giugno 2014.

<sup>9</sup> Cfr. Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, cit.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Carceri, Consiglio d'Europa: Italia promossa con riserva, in [www.diritto24.ilsole24ore.com](http://www.diritto24.ilsole24ore.com), 5 giugno 2014.

<sup>12</sup> In senso analogo v. La necessità di rimedi di natura “compensativa”, in Guida dir., 2014, n. 26, p. 29, ove si sottolinea che i progressi ottenuti nella riduzione del sovraffollamento «non sono [...] ancora sufficienti a superare il vaglio della Corte europea qualora non si introducano dei rimedi di natura “compensativa”».

Tale positiva evoluzione della vicenda sembra smentire quanti in dottrina ritenevano probabile una, più o meno grave, “bocciatura” del nostro Paese a causa della, presunta, insufficiente riduzione del sovraffollamento carcerario.<sup>13</sup>

Pare che il principale elemento di fragilità tecnico-giuridica della maggior parte di tali posizioni dottrinali sia consistito proprio in una certa confusione in merito al concetto di sovraffollamento carcerario.

## **2 COME VIENE CALCOLATA LA CAPIENZA DEGLI ISTITUTI PENITENZIARI IN ITALIA**

Già da tempo, in dottrina, si è sottolineato come nell'art. 6 ord. penit. «i parametri di riferimento per determinare le caratteristiche dei locali» detentivi non siano «quantificati», ma si richiamino «a criteri di normalità»; pertanto, «la traduzione in pratica di queste disposizioni comporta il collegamento ad un metro di natura metagiuridica che va desunto in relazione agli avanzamenti dei livelli di vita raggiunti dalla società esterna».<sup>14</sup>

Muovendosi in questo alveo, e nel perdurante silenzio del Legislatore, «l'Amministrazione penitenziaria ha ritenuto di individuare come criterio idoneo per definire la capienza ottimale» delle camere di pernottamento «quello previsto dal Ministero della sanità con d.m. 5 luglio 1975».<sup>15</sup>

Tale decreto, relativo all'«altezza minima e ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione», all'art. 2, comma 2, stabilisce quale debba essere la «superficie minima» delle «stanze da letto». L'applicazione agli istituti penitenziari dei parametri previsti da quest'ultima disposizione comporta che le stanze di pernottamento

---

<sup>13</sup> In proposito v. DELLA BELLA, Emergenza carceri e sistema penale. I decreti legge del 2013 e la sentenza della Corte cost. n. 32/2014, Giappichelli, 2014, p. 10 ss., che, condivisibilmente, ricorda come, nell'ambito del «vivace dibattito dottrinale» sorto riguardo all'indispensabilità di misure clemenziali per rispettare il dictum della Corte EDU, «la maggior parte delle opinioni si» sia espressa «nel senso della necessità di un indulto».

<sup>14</sup> Cfr. DI GENNARO - BREDI - LA GRECA, Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione, Giuffrè, 1997, p. 68 ss.

<sup>15</sup> VITELLO, sub Art. 6, in Ordinamento penitenziario. Commento articolo per articolo, a cura di Grevi - Giostra - Della Casa, Cedam, 1997, p. 75; affermazione successivamente ribadita da VERRINA, sub art. 6, in Ordinamento penitenziario commentato, a cura di Grevi - Giostra - Della Casa, t. I, 4<sup>a</sup> ed., Cedam, 2011, p. 123.

debbano avere un'estensione di «9 mq, se per una persona», ai quali vanno aggiunti «ulteriori 5 mq per ciascun detenuto nelle camere detentive multiple».<sup>16</sup>

Sulla base di tali criteri viene elaborato il dato della capienza complessiva del sistema penitenziario italiano, periodicamente pubblicato dal Ministero della giustizia.<sup>17</sup>

Si tratta, dunque, di parametri che, contrariamente a quanto talora si afferma in dottrina, non sono previsti «per legge»,<sup>18</sup> ma semplicemente utilizzati *faute de mieux* dall'autorità amministrativa; inoltre, non sono stati elaborati con riferimento alle strutture carcerarie, bensì «per le camere da letto delle civili abitazioni».<sup>19</sup> Per tali ragioni, non vengono considerati giuridicamente cogenti nemmeno dalla stessa Amministrazione penitenziaria.<sup>20</sup>

Quest'ultima, infatti, per lungo tempo ha utilizzato i criteri anzidetti per calcolare tanto una capienza “regolamentare”, derivante dall'applicazione *sic et simpliciter* del d.m. del 1975, quanto una capienza “tollerabile”, «individuata, orientativamente, nel doppio di quella regolamentare».<sup>21</sup>

Tale prassi, oggetto di ripetute critiche dottrinali,<sup>22</sup> soltanto negli ultimi anni sembra essere stata abbandonata, in favore della pubblicazione nelle statistiche ministeriali della sola capienza regolamentare.

### 3 I PRINCIPI DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO IN TEMA DI SPAZIO DETENTIVO MINIMO

La lacuna dell'ordinamento nazionale sin qui descritta è stata colmata, grazie all'evolversi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, con le note sentenze in tema di *surpopulation carcérale* che hanno sancito il principio per cui

---

<sup>16</sup> Così il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, comunicato stampa del 2 aprile 2014.

<sup>17</sup> Cfr. [www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp).

<sup>18</sup> Cfr., nel senso che qui non si condivide, AA.VV., L'emergenza del sistema carcerario italiano, in Arch. pen., 2013, n. 2, p. 3.

<sup>19</sup> Così F. CASCINI, Il carcere. I numeri, i dati, le prospettive, in *Questione giustizia*, 2010, n. 1, p. 51.

<sup>20</sup> Cfr. Dap, comunicato cit., ove si definisce il parametro in discorso «stabilito convenzionalmente dal Decreto del Ministero della salute 5 luglio 1975».

<sup>21</sup> Così, CASCINI, Analisi della popolazione detenuta e proposte di intervento, in *Rass. penit. crim.*, 2013, n. 1, t. II, p. 3.

<sup>22</sup> V., fra gli altri PUGIOTTO, Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi), in *Rivista AIC*, 2014, n. 2, p. 10 che definisce il concetto di capienza tollerabile di «sicura illegittimità».

l'esiguità dello spazio detentivo disponibile può costituire, di per sé, elemento sufficiente a motivare una sentenza di condanna.<sup>23</sup>

Il Giudice alsaziano, dopo avere «per lungo tempo [...] evitato di fornire una misura precisa e definitiva dello spazio [...] che deve essere attribuito a ciascun detenuto secondo la Convenzione»,<sup>24</sup> è giunto ad individuare una puntuale ed inderogabile soglia minima.

In particolare, benché il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) raccomandi uno standard minimo di 4 mq *pro capite*, la giurisprudenza della Corte si è ormai consolidata nel senso che occorre garantire alle persone ristrette una superficie media di almeno 3 mq. Al di sotto di tale misura, l'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – secondo cui «nessuno può essere sottoposto a torture né a pene o trattamenti inumani e degradanti» – risulta senz'altro violato, senza bisogno d'ulteriori indagini circa la qualità della condizione detentiva.<sup>25</sup>

Vero è che il criterio appena visto non pare esente da margini di ambiguità, poiché la giurisprudenza della Corte non è univoca nell'indicare se tale superficie vada calcolata al lordo o al netto della mobilia e del bagno di pertinenza della cella.<sup>26</sup> Ciò nonostante, sia il Legislatore che i giudici interni si trovano di fronte ad un parametro non soltanto elaborato con specifico riferimento alle carceri, ma senza dubbio cogente.<sup>27</sup>

Pertanto, con l'irrompere di tale principio nel nostro ordinamento – «a seguito della condanna» nel già citato *affaire* “Sulejmanovic”.<sup>28</sup> – «viene sicuramente ampliata

---

<sup>23</sup> Sul punto cfr., tra le altre, C. eur. dir. uomo, sent. 22 ottobre 2009, Norbert Sikorski c. Polonia, n. 17599/05, § 129.

<sup>24</sup> Così TAMIETTI - FIORI - DE SANTIS DI NICOLA - RANALLI - LEDRI, Note a margine della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso Torreggiani e altri, in *Rass. penit. crim.*, 2013, n. 1, p. 50.

<sup>25</sup> Cfr. sul punto C. eur. dir. uomo, sent. 12 dicembre 2013, Khuroshvili c. Grecia, n. 58165/10, § 82, ove si chiarisce che «[e]n matière de surpopulation dans les prisons, la Cour note que les rapports généraux établis par le CPT n'indiquent pas explicitement le minimum d'espace personnel dont devrait disposer chaque détenu placé dans des cellules partagées. Il ressort toutefois des rapports nationaux du CPT et recommandations qui y sont faites aux Etats que le standard minimum souhaitable devrait être fixé à 4 m<sup>2</sup> par détenu. De son côté, la Cour, saisie d'affaires où un requérant disposait de moins de 3 m<sup>2</sup> d'espace personnel, a considéré que cet élément, à lui seul, suffisait pour conclure à la violation de l'article 3 de la Convention (Ananyev et autres c. Russie, nos 42525/07 et 60800/08, §§ 144-145, 10 janvier 2012, avec d'autres références)».

<sup>26</sup> Sul punto sia consentito rinviare a ALBANO – PICOZZI, Sovraffollamento penitenziario: come si calcolano i tre metri quadrati?, in [www.ilricostituente.it](http://www.ilricostituente.it).

<sup>27</sup> Invero, come, tra gli altri, afferma IACOVIELLO, *La Cassazione penale. Fatto, diritto e motivazione*, Giuffrè, 2013, p. 147, le «norme CEDU», nella lettura che ne fornisce la CORTE di Strasburgo, «fanno parte del nostro ordinamento e non solo come principi interpretativi, ma anche come regole giuridiche di condotta».

<sup>28</sup> Cfr. FIORIO, *Pene detentive e sovraffollamento carcerario*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), p. 8.

la sfera delle tutele in capo al detenuto»,<sup>29</sup> in favore del quale si configura un vero e proprio «diritto ad uno spazio minimo incompressibile».<sup>30</sup>

Quanto alla determinazione della capacità ricettiva del nostro sistema penitenziario, però, le sentenze della Corte sovranazionale non sembrano aver comportato alcuna novità. Invero – nonostante una circolare del 2009,<sup>31</sup> nel richiamare «quale *standard* minimo di spazio disponibile per detenuto i 3 mq»,<sup>32</sup> abbia potuto ingenerare l'idea di un cambiamento del criterio di calcolo seguito nella prassi – l'Amministrazione penitenziaria è a tutt'oggi ferma nell'utilizzo dei parametri di cui al d.m. del 1975.

#### **4 DUE DIVERSI LIVELLI DI SOVRAFFOLLAMENTO**

Può dirsi, dunque, che nella materia penitenziaria ricorrono due diversi criteri di calcolo della capienza delle strutture detentive e, quindi, del sovraffollamento.

Tali criteri sono accomunati dal fatto di essere riferiti alla superficie delle sole camere detentive, senza attribuire alcun rilievo a quella degli spazi comuni.

Essi differiscono, però, sotto due fondamentali punti di vista.

In primo luogo, sono diversi per valore giuridico, poiché solo la violazione di quello elaborato dal Giudice della Convenzione costituisce trattamento inumano e degradante e, dunque, può essere fatta valere in giudizio da parte dell'interessato,<sup>33</sup> anche ai fini risarcitori, come confermato dal recentissimo d.l. 26 giugno 2014, n. 92.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> CASTELLUCCI, sub art. 7, in Codice di procedura penale commentato, a cura di Giarda - Spangher, Ipsoa, 2010, vol. III, p. 10198.

<sup>30</sup> Mag. Sorv. Venezia, ord. 6 febbraio 2014, n. 301, in questa rivista, 2014, n. 7-8, con nota di ALBANO - PICOZZI, Considerazioni sui criteri di calcolo dello spazio detentivo minimo.

<sup>31</sup> Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, circ. 25 agosto 2009, Capienza istituti di pena – standard minimi di vivibilità stabiliti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

<sup>32</sup> FIORENTIN, Esecuzione penale e misure alternative alla detenzione, Giuffrè, 2013, p. 216.

<sup>33</sup> Sez. I, 19 dicembre 2013, n. 5278, in questa rivista, 2014, n. 4, p. 1197 ss. nella quale si afferma che «il giudice del reclamo» – adito dal detenuto che lamenta una «sottoposizione a trattamento inumano o degradante» dovuta all'esiguità dello spazio intramurario – opera la propria valutazione «esclusivamente alla stregua dei canoni e degli standard giurisprudenziali [della Corte EDU], in difetto di alcuna disposizione normativa e tampoco codicistica». Nel senso di attribuire rilievo soltanto «al limite dei 3 mq» v. anche Sez. I, 27 settembre 2013, n. 42901, in [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it).

<sup>34</sup> Quest'ultimo, infatti, nell'introdurre il nuovo art. 35-ter ord. penit., stabilisce al comma 1 come il pregiudizio che consente di azionare il rimedio risarcitorio consista nell'aver subito «condizioni di detenzione tali da violare l'articolo 3» CEDU, «come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo».

In secondo luogo, divergono dal punto di vista dimensionale, considerato che mentre per il criterio “italiano” una cella di 14 mq è appena sufficiente per due persone, ai sensi della giurisprudenza convenzionale può legittimamente ospitarne quattro. Il che rende plasticamente il concetto per cui il nostro Paese calcola «la complessiva capacità ricettiva» del proprio sistema detentivo «secondo un parametro più alto di quello utilizzato [...] dalla» Corte europea dei diritti dell'uomo.<sup>35</sup>

Sembra, a questo punto, agevole comprendere l'equivoco in cui sono incorsi quanti hanno fondato la loro previsione solo, o prevalentemente, sul dato del sovraffollamento calcolato *à l'italienne*.

Dinanzi ad un organo del Consiglio d'Europa non poteva ottenere particolare rilievo un parametro che, nel nostro stesso ordinamento, è riconosciuto soltanto in via di prassi amministrativa. Infatti, il Comitato dei Ministri, come naturale, ha concentrato la propria attenzione sul rispetto del parametro dei 3 mq, il solo giuridicamente rilevante nel sistema CEDU.<sup>36</sup>

## 5 «SOLO LA SERBIA PEGGIO DELL'ITALIA»?

Quanto sin qui esposto consente di spiegare una contraddizione soltanto apparente.

Invero, fra i primi commentatori della decisione del Comitato dei Ministri, vi è stato chi ha fatto notare come, appena un mese prima della “promozione” ottenuta dinanzi a tale organo, il nostro Paese avesse ricevuto una «boccatura» da parte del medesimo Consiglio d'Europa.<sup>37</sup>

Il riferimento è al più recente Rapporto contenente le statistiche – aggiornate al 2012 – relative alla popolazione carceraria negli Stati membri del Consiglio di Europa,<sup>38</sup> dal quale risulta che il tasso di sovraffollamento dell'Italia (145.4%), è tale da porre il

---

<sup>35</sup> Così l'allora Guardasigilli Annamaria Cancellieri nel corso dell'incontro con il Segretario Generale del Consiglio d'Europa Thorbjorn Jagland tenutosi a Strasburgo il 4 novembre 2013, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>36</sup> Ed in effetti il punto 1 della decisione del 5 giugno 2014 si conclude proprio con il riconoscimento del fatto che, negli istituti di pena italiani, vi è stata una «augmentation de l'espace de vie à au moins 3m2 par détenu».

<sup>37</sup> Così, Carceri, Consiglio d'Europa: Italia promossa con riserva, in Guida al Diritto, [www.diritto24.ilsole24ore.com](http://www.diritto24.ilsole24ore.com), ove si prosegue affermando che, a fine aprile, «il Consiglio d'Europa aveva bacchettato lo Stato italiano sostenendo che le nostre carceri continuano ad essere le più sovraffollate in ambito europeo».

<sup>38</sup> AEBI - DELGRANDE, Space I. Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2012, Strasburgo, 2014, in [www3.unil.ch/wpmu/space/space-i/annual-reports](http://www3.unil.ch/wpmu/space/space-i/annual-reports).



nostro Paese al ventesimo posto d'una "classifica" che vede in ventunesima ed ultima posizione la Serbia (il cui tasso di sovraffollamento si attesta al 159.3%).<sup>39</sup>

Tale dato riportato con estremo risalto, ma in maniera acritica, dalla stampa, è stato compendiato nel seguente *refrain*: «solo la Serbia peggio dell'Italia». <sup>40</sup> Anche in dottrina la statistica in discorso è stata riportata senza adeguate spiegazioni o<sup>41</sup>, addirittura, con commenti assai opinabili,<sup>42</sup> con il rischio di ingenerare nel lettore l'errata convinzione che le carceri italiane siano oggettivamente le più gravemente sovraffollate d'Europa (Serbia esclusa).

In realtà così non è, poiché «le regole per stabilire la capienza degli istituti penitenziari variano da paese a paese» e, dunque, si impone particolare cautela nella comparazione dei dati sul sovraffollamento.<sup>43</sup> In particolare, risulta dal Rapporto in questione che numerosi Paesi membri calcolano la capacità ricettiva dei loro sistemi penitenziari in base ad una «*surface area per inmate*» – cioè lo spazio, misurato in metri quadrati, per ciascuna persona detenuta – inferiore, anche di molto, a quella utilizzata dall'Italia in virtù del sopra descritto d.m. del 1975.<sup>44</sup>

Al lume di questa precisazione, i numeri del sovraffollamento nel nostro Paese appaiono sotto un diverso sembiante, risultando evidente come, a far apparire l'Italia quale "pecora nera" continentale in coppia con la Serbia, non sia tanto l'oggettiva penuria di spazio detentivo quanto l'utilizzo, per calcolare la capienza regolamentare delle strutture, del criterio congegnato in epoca risalente per le camere da letto delle abitazioni civili.

---

<sup>39</sup> Idem, p. 56, ove viene riportato il grafico delle nazioni con prigionieri sovraffollate, ovvero quelle ove sono ristretti più di 100 detenuti per 100 posti disponibili.

<sup>40</sup> V., fra gli altri, Sovraffollamento carceri, il Consiglio d'Europa: solo la Serbia peggio dell'Italia, 29 aprile 2014, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

<sup>41</sup> Cfr. DELLA BELLA, Emergenza carceri, cit., p. 3.

<sup>42</sup> Cfr. PUGIOTTO, Progettare lo spazio della pena: il fatto, il non fatto, il mal fatto, in Volti e maschere della pena, a cura di CORLEONE - PUGIOTTO, Ediesse, 2013, p. 70, il quale, riferendosi al medesimo rapporto "Space" dell'anno 2010, immagina un Consiglio d'Europa «preoccupato di un nostro contagio».

<sup>43</sup> AEBI - DELGRANDE, Space I. Council of Europe Annual Penal Statistics, cit., p. 56, ove si afferma molto chiaramente che «[c]omparisons of prison overcrowding should be conducted cautiously as the rules for establishing the capacity of penal institutions vary from country to country».

<sup>44</sup> Idem, p. 49, ove, fra l'altro, si evince che assegnano 3 mq a detenuto: Ungheria, Polonia, San Marino e Lettonia (con quest'ultima che attribuisce una superficie ricompresa tra 2.5 e 3 mq); uno Stato – la Repubblica Slovacca – riconosce 3.5 mq pro capite; ben 11 Paesi concedono 4 mq: Armenia, Azerbaijan, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Moldavia, Romania, Serbia, Repubblica di Macedonia e Ucraina.

## 6 MODELLI PER UN POSSIBILE SUPERAMENTO DELL'ATTUALE PRASSI

Occorre, dunque, chiedersi se non sia opportuno per il nostro Paese modificare i parametri della capienza regolamentare delle camere di pernottamento, adottando criteri specificamente concepiti per le strutture penitenziarie. Tale operazione non comporterebbe alcuna variazione del livello di tutela giuridica della popolazione detenuta, posto che – come si spera di avere sin qui ampiamente dimostrato – i criteri scelti dall'Amministrazione penitenziaria non si sono dimostrati idonei a configurare una posizione giuridica soggettiva meritevole di tutela in giudizio.

In tale ottica, il nostro Paese disporrebbe di almeno due ragionevoli alternative, entrambe provenienti dall'organo istituzionalmente preposto a garantire il rispetto dei diritti umani sanciti dalla Convenzione ed ampiamente diffuse tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Sembra, infatti, possibile recepire nel nostro ordinamento tanto il parametro dei 3mq, affermato come inderogabile dalla giurisprudenza della Corte,<sup>45</sup> quanto il più ampio criterio dei 4 mq, raccomandato dal Comitato per la prevenzione della tortura e considerato «auspicabile» da parte del Giudice di Strasburgo.<sup>46</sup>

L'applicazione di uno fra i due parametri “europei” sopra richiamati appare raccomandabile sotto più d'un profilo. *In primis*, anche a prescindere dal condivisibile ampliamento del patrimonio edilizio carcerario, consentirebbe di incrementare notevolmente la capienza regolamentare degli istituti italiani, con la conseguenza di azzerare<sup>47</sup> o comunque ridurre grandemente il sovraffollamento, così contribuendo a

---

<sup>45</sup> In tal senso spicca l'esempio della Polonia, anch'essa destinataria di sentenze di condanna per trattamenti inumani o degradanti a danno di persone detenute, la quale ha recepito nel proprio “Codice di applicazione delle pene”, all'art. 110 comma 2, la misura minima legale dei 3 mq pro capite. La conseguenza interessante è la seguente: la Polonia, Paese con un altissimo tasso di persone detenute per 100.000 abitanti (218.4 %), non risulta nemmeno presente nella graduatoria dedicata alla surpopulation carcérale, mentre l'Italia, il cui tasso di detenzione è inferiore alla media europea (111.6 % contro una media europea del 125.6 %), figura, come detto, al penultimo posto (cfr. AEBI - DELGRANDE, Space I. Council of Europe Annual Penal Statistics, cit., p. 56).

<sup>46</sup> Cfr. C. eur. dir. uomo, sent. 8/1/2013, Torreggiani e altri c. Italia, cit., § 68. Per un quadro più completo degli standard minimi suggeriti dal Cpt, cfr. TAMETTI - FIORI - DE SANTIS DI NICOLA - RANALLI - LEDRI, Note a margine della sentenza, cit., p. 56, nonché l'ulteriore dottrina ivi citata, ad avviso dei quali tali parametri possono essere così approssimativamente riassunti: «6 m<sup>2</sup> per un solo occupante [...] 9 m<sup>2</sup> per due occupanti e – con riguardo agli spazi più ampi – [...] 4 m<sup>2</sup> per detenuto».

<sup>47</sup> Così le dichiarazioni del Capo dell'Amministrazione penitenziaria, riportate in AGI del 15 maggio 2014, in base alle quali «oggi tutti i detenuti hanno a disposizione uno spazio superiore a tre metri

smussare l'immagine eccessivamente negativa attribuita al nostro Paese. Secondo poi, eviterebbe le confusioni sin qui descritte, consentendo di concentrare la discussione attinente al "carcere" su più pregnanti questioni. In terzo luogo, doterebbe il sistema penitenziario nazionale di un parametro concretamente "sostenibile": infatti, tra il proporre *standard* dimensionali molto elevati che non si riesce a rispettare e lo stabilire canoni meno ampi ma concretamente garantiti, appare sempre preferibile la seconda opzione.

---

quadrati in carcere»; affermazioni, come si è visto supra, "ratificate" 21 giorni dopo dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

**Dossiê Punição e Controle Social: degradações carcerárias em América Latina e Europa. V. 02, N. 2, Jul.-Dez., 2016.**