

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE
E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in
Scienze politiche, relazioni internazionali, diritti umani



L'IMPATTO DELLA PANDEMIA DI
COVID-19 SUL SISTEMA
PENITENZIARIO ITALIANO

Relatore: Prof. DE STEFANI PAOLO

Laureando: SILVIA MORSON
matricola N. 1231983

A.A. 2021/2022

INDICE

INTRODUZIONE.....	3
CAPITOLO I: Strumenti di tutela dei diritti delle persone private della libertà.....	5
1. Nell'ordinamento italiano.....	5
1.1. Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.....	6
2. Nel sistema regionale del Consiglio d'Europa.....	8
2.1. La Convenzione europea e il Comitato per la prevenzione della tortura.....	9
2.2. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani.....	13
3. Nel sistema internazionale delle Nazioni Unite.....	14
3.1. La Convenzione e il Comitato contro la tortura.....	15
3.2. Il Protocollo opzionale e il Sottocomitato per la prevenzione della tortura.....	16
4. Divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti.....	18
CAPITOLO II: Sovraffollamento penitenziario e violazione dei diritti umani in Italia.....	22
1. 2010: il sovraffollamento raggiunge livelli senza precedenti.....	22
2. L'Italia condannata dalla Corte europea dei diritti umani: i casi <i>Sulejmanovic</i> e <i>Torreggiani</i>	25
3. Le misure introdotte in seguito alla sentenza <i>Torreggiani</i>	29
CAPITOLO III: La gestione del sovraffollamento durante l'emergenza Covid-19.....	33
1. I numeri del carcere in pandemia.....	33
2. Iniziative di Amministrazione penitenziaria e Magistratura.....	37
3. Misure prese da Governo e Parlamento.....	38
4. Iniziative degli organismi internazionali.....	44
5. Le misure deflattive a due anni dallo scoppio della pandemia.....	45

CONCLUSIONI.....	48
BIBLIOGRAFIA.....	50

INTRODUZIONE

Il presente elaborato si pone l'obiettivo di indagare se le misure messe in atto dallo Stato italiano nel 2020, volte a ridurre la popolazione detenuta nelle carceri del Paese durante la pandemia di Covid-19, siano state in grado di apportare delle modifiche strutturali al nostro ordinamento e di aiutare ad affrontare quello che già di per sé costituisce una grave ed annosa questione in Italia: il sovraffollamento degli istituti penitenziari. Oppure se si è trattato solamente di provvedimenti con un impatto ed un'efficacia temporanei.

La situazione in cui si trovava il sistema carcerario italiano a fine febbraio 2020, è il frutto di oltre un decennio di politiche penitenziarie attraverso le quali si è cercato di raggiungere dei livelli di affollamento compatibili con il rispetto dei diritti umani dei detenuti, in particolare in seguito alle condanne da parte della Corte europea dei diritti umani.

Il primo capitolo si occupa degli strumenti di tutela dei diritti delle persone private della libertà e delle norme sulle condizioni degli ambienti carcerari, presenti nell'ordinamento italiano, a livello regionale europeo (Consiglio d'Europa) e a livello internazionale (Nazioni Unite). Dalla Costituzione italiana che, all'articolo 27, sancisce i principi alla base delle norme dell'ordinamento penitenziario, all'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti umani, che proibisce la tortura e i trattamenti inumani e degradanti e la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (1987) con il relativo Comitato, fino alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (1984), il Protocollo Opzionale alla Convenzione (2003), il Comitato e il Sottocomitato delle Nazioni Unite.

Il secondo capitolo analizza la situazione degli istituti penitenziari italiani durante gli anni che hanno visto l'Italia condannata dalla Corte europea dei diritti umani, per violazione dell'articolo 3 della CEDU, nel 2009 con la sentenza *Sulejmanovic* e nel 2013 con la sentenza pilota *Torreggiani*. Nell'estate 2010, anno in cui è stato dichiarato lo stato d'emergenza per il sovraffollamento, la popolazione detenuta era

di 68.258 unità, raggiungendo numeri mai visti nella storia dell'Italia repubblicana, a fronte di una capienza regolamentare di 44.658 posti.

Infine, il terzo capitolo approfondisce le misure introdotte per ridurre le presenze in carcere allo scoppio dell'emergenza sanitaria nel 2020, che ha reso l'eccessivo affollamento dei penitenziari anche una questione di salute pubblica. Si analizzano gli interventi di Governo e Parlamento, ma anche della Magistratura e dell'Amministrazione penitenziaria, per valutare se hanno avuto un impatto significativo nella gestione del numero dei detenuti.

CAPITOLO I

Strumenti di tutela dei diritti delle persone private della libertà

1. Nell'ordinamento italiano

Le persone detenute, nonostante si trovino in una condizione di privazione della loro libertà personale, sono titolari di diritti, riconosciuti sia nella normativa nazionale italiana, sia nelle norme internazionali, di un sistema regionale come quello del Consiglio d'Europa e universale come quello delle Nazioni Unite.

La prima tutela, alla base dell'ordinamento italiano, si trova nella Costituzione, all'articolo 27, che sancisce il principio di umanità della pena: «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato», come ripreso anche all'articolo 1 dell'Ordinamento Penitenziario¹. Il principio per cui la privazione della libertà non può in nessun caso ledere la dignità dei detenuti, non riguarda solo il divieto di pene corporali e l'uso della violenza, ma anche le condizioni degli ambienti carcerari e la loro gestione, che deve soddisfare determinate caratteristiche, essendo strettamente legata al rispetto dei diritti umani delle persone che abitano queste strutture.

Andando ad analizzare più nello specifico le norme italiane che riguardano gli spazi detentivi, gli articoli 5 (*Caratteristiche degli edifici penitenziari*) e 6 (*Locali di soggiorno e di pernottamento*) dell'Ordinamento Penitenziario, prevedono che gli istituti penitenziari debbano essere adatti ad ospitare un numero non elevato di detenuti ed essere costituiti da locali di ampiezza sufficiente (in base al numero di persone che devono ospitare, che possono essere una o più in ogni camera), illuminati con luce naturale e artificiale, areati, riscaldati se necessario e dotati di servizi igienici riservati.

¹ Legge 26 luglio 1975, n. 354 “Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”.

1.1 Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale

L'ordinamento italiano prevede, come organismo indipendente di controllo dei luoghi di privazione della libertà, la figura del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito nel 2013, dall'art. 7 del d.l. n. 146², convertito con modificazioni dalla legge n. 10 del 21 febbraio 2014. Tuttavia l'istituzione è diventata operativa solo tre anni dopo, nel 2016, con la nomina degli attuali membri: il presidente Mauro Palma e le componenti Daniela de Robert ed Emilia Rossi. Il Garante nazionale è infatti un organo collegiale, formato da tre membri, uno dei quali è il presidente. I membri, scelti tra personalità indipendenti e esperti in materia di diritti umani, sono nominati dal Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri e sentite le commissioni parlamentari competenti. La loro carica dura 5 anni e non è prorogabile, tuttavia l'art. 13, comma 2 del d.l. n. 130 del 2020³ (convertito con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 173) ha prorogato il mandato dell'attuale Garante per due anni oltre la scadenza naturale.

Il compito di questo organo statale indipendente è quello di visitare e monitorare i luoghi di privazione della libertà (oltre agli istituti penitenziari per adulti e minori, le camere di sicurezza presso gli uffici delle Forze di Polizia, i centri per gli immigrati, le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza – REMS, i reparti dove si effettuano trattamenti sanitari obbligatori, ecc.), per vigilare sulla custodia delle persone sottoposte a limitazione della libertà, che deve essere attuata in conformità alla Costituzione, alle norme nazionali e alle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate al nostro paese. Può effettuare le visite senza restrizioni e senza la necessità di un'autorizzazione, avere accesso a colloqui riservati con le persone ristrette e a tutta la documentazione necessaria. È un

² Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 “Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria”.

³ Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 “Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale”.

organismo preventivo, ma può anche ricevere reclami da parte di detenuti o internati e ha il compito di risolvere le situazioni segnalate che non richiedono l'intervento dell'autorità giudiziaria. In seguito ad ogni visita redige un rapporto con osservazioni e raccomandazioni per le autorità competenti e ogni anno tiene una Relazione al Parlamento sul lavoro svolto e sulle prospettive future.

La sua creazione è stata anche finalizzata a rispettare il Protocollo Opzionale alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OP-CAT)⁴, che agli artt. 3 e 17 richiede la creazione, in ogni Stato membro entro un anno dalla ratifica del Protocollo, di un'istituzione indipendente che svolga il compito di Meccanismo nazionale di prevenzione della tortura (National Preventive Mechanism, NPM), che abbia il permesso di visitare i luoghi di privazione della libertà e di accedere ai documenti. Per questo lo Stato italiano, che ha firmato il Protocollo nel 2003 e lo ha ratificato nel 2013⁵, ha provveduto subito dopo a istituire il Garante nazionale. Successivamente, con il d.l. 130/2020, art. 13, comma 1, che ha modificato il d.l. 146/2013 aggiungendo il comma 1-bis all'art. 7 dello stesso, il legislatore ha designato quest'organismo come il Meccanismo di prevenzione italiano richiesto dall'OP-CAT. Per svolgere il proprio compito di National Preventive Mechanism, il Garante nazionale coordina la rete dei Garanti territoriali: Garanti regionali, provinciali, comunali (Regioni, Province e Comuni hanno avviato l'istituzione di queste figure di tutela fin dal 2003), promuove e favorisce i rapporti di collaborazione tra questi vari livelli (d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, art. 7., comma 5). I diversi Garanti territoriali, essendo istituiti con leggi regionali e delibere comunali, possono avere prerogative diverse nella propria zona di competenza, ma alcune facoltà sono riconosciute dalla legislazione nazionale a tutti gli organismi territoriali di questo tipo. Infatti, la legge sull'Ordinamento penitenziario all'art. 18 riconosce a detenuti e internati la possibilità di "avere colloqui e corrispondenza [...] con il garante dei diritti dei detenuti", agli artt. 67 e 67-bis riconosce ai garanti la facoltà di visitare gli istituti penitenziari (introdotta ancora prima dell'istituzione del Garante nazionale, con la

⁴ Optional Protocol to the Convention against Torture (OP-CAT), 18 December 2002.

⁵ Ratificato con legge 9 novembre 2012, n. 195; deposito strumento ratifica in data 3 aprile 2013.

legge n. 14 del 2009⁶) e le camere di sicurezza delle forze di polizia senza autorizzazione. Inoltre, secondo l'art. 35 i garanti possono ricevere reclami orali o scritti da parte di detenuti o internati. Tutte le regioni e la Provincia autonoma di Trento hanno provveduto a istituire il proprio Garante (manca una legge solo per la Provincia autonoma di Bolzano), con legge regionale che ne definisce poteri e mandato, tuttavia in alcune non è ancora stato nominato. La rete delle Autorità territoriali di garanzia delle persone private della libertà dal 2008 si è riunita in un coordinamento nazionale, che dal 2018 è denominato Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà, alle cui riunioni è invitato, da quando è nominato, il Garante nazionale.

2. Nel sistema regionale del Consiglio d'Europa

La Convenzione europea dei diritti umani (CEDU)⁷ del Consiglio d'Europa (CoE), adottata nel 1950, all'articolo 3 proibisce la tortura: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.», ma non contiene disposizioni specifiche per la tutela dei diritti dei detenuti. A livello regionale europeo ci sono però altri strumenti che riguardano più nello specifico la tutela dei diritti di questa categoria, come la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti⁸ e il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT)⁹. Inoltre informazioni più dettagliate sul trattamento delle persone private della libertà e sui loro diritti si possono trovare nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani (CtEDU).

⁶ Legge 27 febbraio 2009, n. 14 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti”.

⁷ European Convention on Human Rights (ECHR), 4 novembre 1950.

⁸ European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (ECPT), 26 November 1987.

⁹ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT).

La Convenzione sulla tortura, per gli Stati che l'hanno ratificata, e le sentenze della Corte, per tutti gli Stati parte del Consiglio d'Europa, costituiscono norme di *hard law* e decisioni vincolanti. Ma esistono anche strumenti che, pur essendo di *soft law*, quindi non giuridicamente vincolanti per gli Stati, forniscono standard e principi tenuti in considerazione dai governi.

Nel 2006 il Comitato dei Ministri ha adottato una nuova versione delle Regole Penitenziarie Europee¹⁰, revisionate poi nel 2020¹¹. Al punto 18.5, è previsto che ogni detenuto debba normalmente poter disporre di una cella singola durante la notte, «tranne quando si consideri preferibile per lui che condivida la cella con altri detenuti». La condivisione della cella è consentita solo se lo spazio è predisposto per ospitare più persone e se i detenuti in questione sono considerati adatti alla convivenza con altri (18.6).

2.1. La Convenzione europea e il Comitato per la prevenzione della tortura

La Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti è stata firmata nel 1987, ratificata dall'Italia l'anno successivo¹² ed entrata in vigore nel 1989. Si basa sull'art. 3 CEDU, che viene richiamato nel Preambolo e sul presupposto che l'arresto e la detenzione da parte delle autorità dello Stato, sono le condizioni con il maggior rischio di essere sottoposti a questi abusi¹³.

La Convenzione, all'art. 1, prevede l'istituzione del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, autorizzato a svolgere sopralluoghi in ogni luogo di privazione della libertà negli Stati membri. Il CPT è uno strumento non giudiziario, a carattere preventivo. È composto da un esperto indipendente per ogni Stato parte della Convenzione (art. 4), che è stata ratificata da tutti gli Stati del Consiglio d'Europa. I membri del CPT sono eletti dal Comitato dei Ministri del CoE a maggioranza assoluta, tra i nomi

¹⁰ European Prison Rules, Rec (2006)2, 11 gennaio 2006.

¹¹ Rec (2006)2-rev, 1 luglio 2020.

¹² Legge 2 gennaio 1989, n. 7.

¹³ Pisillo Mazzeschi, R. (2020). *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi*, pp. 165-166.

presenti su una lista preparata dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Consultiva, per un mandato di quattro anni (art. 5). Svolgono il loro mandato non in rappresentanza dello Stato per il quale sono stati eletti, ma a titolo individuale e per garantire l'imparzialità nel loro lavoro, non partecipano alle visite nel proprio Paese.

Le visite svolte dalle delegazioni del CPT possono essere di due tipi: visite periodiche effettuate con regolarità (di solito ogni quattro anni) e visite "ad hoc", organizzate in caso di necessità. Le delegazioni hanno accesso illimitato ai luoghi di detenzione e diritto di muoversi all'interno di questi posti senza restrizioni, oltre ad avere accesso a tutte le informazioni in possesso dello Stato necessarie per lo svolgimento del suo mandato, per verificare le condizioni di trattamento delle persone private della libertà. Il CPT ha solamente l'obbligo di notificare la propria intenzione di effettuare una visita allo Stato interessato. In seguito ad ogni visita invia un rapporto allo Stato in questione con i risultati dell'esame, raccomandazioni ed eventuali richieste di ulteriori informazioni. Lo Stato è tenuto a presentare al Comitato un documento di risposta al rapporto e aggiornarlo sulle misure adottate per dare applicazione alle raccomandazioni. Il CPT non dispone però di poteri coercitivi o sanzionatori nel caso in cui lo Stato non applichi, nel suo ordinamento, i miglioramenti suggeriti e si rifiuti di collaborare. Tuttavia può, a maggioranza di due terzi dei suoi membri e dopo aver dato allo Stato l'opportunità di fornire spiegazioni, adottare una dichiarazione pubblica (art. 10, par. 2). Tale dichiarazione, pur non potendo sanzionare lo Stato, ha comunque effetti sul piano politico¹⁴. In Italia il CPT ha effettuato finora 15 visite in totale, di cui 8 periodiche e 7 ad hoc. L'ultima visita periodica si è svolta tra il 28 marzo e l'8 aprile 2022. L'ultimo rapporto disponibile è quello della visita ad hoc del 2019.

Inoltre il Comitato pubblica una volta all'anno un rapporto generale sulle proprie attività. Fin da subito il sovraffollamento degli istituti penitenziari dei paesi europei viene individuato come uno dei problemi più rilevanti riscontrati dal CPT, in particolare quando, nello stesso istituto, vengono riscontrate anche, ad esempio, condizioni igieniche insufficienti, mancanza di adeguati servizi sanitari o

¹⁴ Cadin, R., & Manca L. (2016). *I diritti umani dei detenuti tra diritto internazionale, ordinamento interno e opinione pubblica*, p. 77.

impossibilità di trascorrere del tempo al di fuori della cella. In molti casi si può riscontrare una correlazione tra sovraffollamento e questi altri elementi negativi, che a volte ne sono la conseguenza. Già nel 2° Rapporto Generale¹⁵ del 1992, riguardante l'anno precedente, il Comitato specifica che

«Il sovraffollamento è una questione di diretta attinenza al mandato del CPT. Tutti i servizi e le attività in un carcere sono influenzati negativamente se occorre farsi carico di un numero di detenuti maggiore rispetto a quello per il quale l'istituto è stato progettato; la qualità complessiva della vita in un istituto si abbassa, anche in maniera significativa. Inoltre, il livello di sovraffollamento in un carcere, o in una parte particolare di esso potrebbe essere tale da essere esso stesso inumano o degradante da un punto di vista fisico.» (par. 46)

Nel 1997, il 7° Rapporto Generale¹⁶, elenca una serie di fattori che si presentano in concomitanza e come conseguenza del sovraffollamento:

«Un carcere sovraffollato implica spazio ristretto e non igienico; una costante mancanza di privacy (anche durante lo svolgimento di funzioni basilari come l'uso del gabinetto), ridotte attività fuori-cella, dovute alla richiesta di aumento del personale e dello spazio disponibili; servizi di assistenza sanitaria sovraccarichi; tensione crescente e quindi più violenza tra i detenuti e il personale. La lista è lunga dall'essere esaustiva. Il CPT ha dovuto concludere in più di un'occasione che gli effetti nocivi del sovraffollamento hanno portato a condizioni di detenzione inumane e degradanti.» (par. 13)

«Per affrontare il problema del sovraffollamento, alcuni paesi hanno intrapreso la via dell'aumentare il numero degli istituti. Da parte sua, il CPT è lontano dall'essere convinto che il provvedere ad aumentare gli alloggi possa di per sé offrire una soluzione duratura. Infatti, alcuni Stati europei hanno intrapreso vasti programmi di costruzione di nuove carceri, con il solo risultato che la popolazione carceraria si trova a crescere in parallelo con la aumentata capacità acquisita dai propri complessi carcerari. In compenso, la presenza di politiche volte a limitare o modulare il numero delle persone mandate in

¹⁵ CPT/Inf (92) 3.

¹⁶ CPT/Inf (97) 10.

carcere ha reso in alcuni stati un importante contributo nel mantenere la popolazione carceraria ad un livello gestibile.» (par. 14)

Con l'11° Rapporto Generale¹⁷, del 2001, il Comitato richiama la Raccomandazione N. R (99) 22 del Comitato dei Ministri:

«In tali circostanze, impiegare somme sempre maggiori di soldi in complessi penitenziari, non offrirà una soluzione. È invece necessario che siano riviste la normativa attuale e la pratica nei processi e nelle ordinanze di custodia cautelare così come la gamma di sentenze non-detentive disponibili. Questo è precisamente l'approccio avvocato nella Raccomandazione N. R (99) 22 del Comitato dei Ministri sul sovraffollamento carcerario e sulla crescita della popolazione carceraria. Il CPT spera vivamente che i principi esposti in questo testo importante saranno realmente applicati dagli Stati membri; l'adempimento di questa Raccomandazione merita di essere attentamente monitorato dal Consiglio d'Europa.» (par. 28)

Nel 2015 il CPT ha prodotto un documento¹⁸ che riassume tutti gli standard riguardanti gli spazi vitali minimi per i detenuti, già usati anche in precedenza dal Comitato nei suoi report, ma mai riuniti in un unico documento (par. 1).

Nel corso degli anni Novanta infatti aveva elaborato delle regole standard sugli spazi delle celle: 6 m² per detenuto nelle celle singole e 4 m² per ogni detenuto nelle celle condivise (par. 9). Per le celle che ospitano da due a quattro persone, oltre allo standard minimo, il CPT ha elaborato uno standard desiderabile, che consiste nel partire da una base di 6 m² e aggiungere 4 m² per ogni detenuto. In questo modo si calcolano almeno 10 m² (6 m² + 4 m²) per due persone, 14 m² (6m² + 8m²) per tre e 18 m² (6m² + 12m²) pre quattro detenuti. Ovviamente sempre senza escludendo i servizi sanitari dal conteggio (par. 16). Successivamente ha specificato che queste misure minime non comprendono anche lo spazio occupato dai servizi igienici collegati alle celle (solitamente di 1 o 2 m²), che sono invece da calcolare a parte/separatamente e, nelle celle condivise, devono essere separati per i vari detenuti (par. 10). Inoltre le celle devono misurare almeno 2 m tra le pareti e 2.5 m tra il pavimento e il soffitto (par. 11).

¹⁷ CPT/Inf (2001) 16.

¹⁸ CPT/Inf (2015) 44.

Il CPT non considera questi standard assoluti. Una minima violazione infatti non viene automaticamente considerata come un trattamento inumano o degradante nei confronti dei detenuti, se sono presenti altri fattori che rendono la condizione più accettabile, ad esempio la possibilità di passare molte ore fuori dalla cella (par. 21). Il sovraffollamento può essere considerato trattamento inumano o degradante quando, e avviene in molti casi, congiuntamente si verificano anche altre condizioni negative, come la mancanza di letti sufficienti per tutti o di servizi sanitari collegati alla cella, scarsa igiene, luce o ventilazione insufficienti (par. 22). È importante sottolineare come principi elaborati dal Comitato, anche se non giuridicamente vincolanti, costituiscono dei parametri di riferimento per le sentenze della Corte europea dei diritti umani.

2.2. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani

La Corte europea dei diritti umani (CtEDU), con sede a Strasburgo, è l'organo giurisdizionale che assicura il rispetto della CEDU e dei suoi Protocolli da parte degli Stati membri.

Nella CEDU non è presente alcun riferimento alla condizione di "persona privata della libertà", in quanto si è voluto considerare i detenuti come potenziali titolari di tutti i diritti elencati nel trattato. In mancanza di una chiara definizione di tortura e di trattamenti inumani o degradanti, sia nella CEDU sia nella Convenzione per la prevenzione della tortura, i giudici della Corte hanno fatto più volte riferimento, nelle sentenze che riguardano violazioni dell'art. 3 CEDU, al lavoro del CPT. Nello specifico ai rapporti redatti in seguito alle visite, utili per la ricostruzione dei fatti, e agli standard minimi di detenzione¹⁹.

In altre occasioni invece, è la stessa Corte a dettare delle linee guida con le sue sentenze. Ad esempio, la giurisprudenza della Corte EDU sembrava aver stabilito che, una condizione in cui ogni detenuto dispone di uno spazio inferiore ai 3 metri quadri, costituisce da sola una violazione dell'articolo 3, mentre se lo spazio a disposizione è compreso tra i 3 e i 4 metri quadri, pur essendo inferiore agli standard

¹⁹ Cadin, Manca (2016), cit., pp. 78-81.

del CPT, potrebbe essere considerata un trattamento inumano o degradante se in presenza anche di altri elementi negativi, che peggiorano la detenzione²⁰. Tuttavia, questo orientamento giurisprudenziale è stato parzialmente modificato dalla sentenza *Muršić c. Croazia*²¹ del 12 marzo 2015, in cui la Corte non riscontra violazione dell'art. 3 nel caso di brevi periodi trascorsi dal ricorrente in uno spazio inferiore a tre metri quadri per detenuto, ma con la presenza di fattori in grado di compensare la mancanza di spazio, come la possibilità di trascorrere tempo fuori dalla cella e all'aperto e le condizioni generali della struttura detentiva.

Nei casi di “violazioni strutturali” della CEDU (quando riceve numerosi ricorsi dello stesso tipo contro lo stesso Stato membro), la Corte ha sviluppato una nuova tipologia di sentenze: le “sentenze pilota”. Con queste decisioni vincolanti, oltre a stabilire se lo Stato abbia violato la Convenzione, la Corte fornisce indicazioni sulle misure che lo Stato dovrebbe adottare per interrompere le continue violazioni (“misure generali”)²². Lascia quindi del tempo allo Stato per risolvere il problema e nel frattempo non tratta gli altri casi pendenti dello stesso tipo. Un esempio di sentenza pilota della CtEDU è la sentenza *Torreggiani*, che nel 2013 ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 3 della CEDU, concedendo un anno di tempo per risolvere il problema del sovraffollamento penitenziario, prima di procedere ad esaminare gli altri ricorsi.

3. Nel sistema internazionale delle Nazioni Unite

Alla base della tutela dei diritti umani nel sistema delle Nazioni Unite c'è la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948²³, il cui art. 5 stabilisce che «Nessun individuo potrà essere sottoposto a tortura o a trattamento o a punizione crudeli, inumani o degradanti». I successivi strumenti convenzionali adottati, più specifici sui diritti delle persone private della libertà, riguardano i diritti civili e politici nel primo caso e il divieto di tortura nel secondo.

²⁰ Sentenze *Sulejmanovic v. Italy, Ananyev and Others v. Russia, Torreggiani and Others v. Italy*.

²¹ C. Eur. Dir. Umani, 12 marzo 2015, ricorso n. 7334/13, sentenza *Muršić v. Croatia*.

²² Pisillo Mazzeschi (2020), cit., p. 164.

²³ Universal Declaration of Human Rights (UDHR), 10 December 1948.

Il Patto sui diritti civili e politici (1966)²⁴, all'art. 7 ribadisce il principio presente nella Dichiarazione universale: «Nessuno può essere sottoposto alla tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti» e all'art. 10 aggiunge che «Qualsiasi individuo privato della propria libertà deve essere trattato con umanità e col rispetto della dignità inerente alla persona umana.». Mentre la Convenzione contro la tortura sarà analizzata nel prossimo paragrafo.

Invece tra gli strumenti di *soft law* delle Nazioni Unite sul trattamento dei detenuti, è importante ricordare le *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*²⁵, anche conosciute come *Mandela Rules*, che sono state adottate dall'Assemblea Generale nel 2015, in seguito a una revisione durata cinque anni delle *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* del 1955. È un documento composto da 122 regole, che forniscono agli Stati delle linee guida dettagliate per la protezione dei diritti delle persone private della libertà.

3.1. La Convenzione e il Comitato contro la tortura

La Convenzione contro la tortura ed altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti (CAT)²⁶ è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1984. L'Italia l'ha ratificata nel 1989²⁷.

Gli obblighi in capo agli Stati, derivanti dalla Convenzione sono di prevenzione (art. 2), prendendo provvedimenti legislativi, amministrativi e giudiziari; di repressione (artt. 5-7 e 12), di riparazione (artt. 13-14). All'art. 4 è sancito l'obbligo per gli Stati contraenti di riconoscere il reato di tortura nel proprio ordinamento (introdotto in Italia nel 2017²⁸) e di prevedere delle pene adeguate.

Il controllo del rispetto di questa Convenzione è stato affidato dalla stessa al Comitato contro la tortura²⁹, composto da 10 esperti indipendenti, con il compito di

²⁴ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), 16 December 1966.

²⁵ Risoluzione A/RES/70/175, 17 dicembre 2015.

²⁶ Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT), 10 dicembre 1984.

²⁷ Legge 3 novembre 1988, n. 498.

²⁸ Legge 14 luglio 2017, n. 110 "Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano".

²⁹ Committee against Torture (CteeAT).

esaminare i rapporti periodici degli Stati e decidere sui ricorsi interstatali e ricorsi individuali. Il Comitato, inoltre, può avviare inchieste riservate (art. 20 CAT).

3.2. Il Protocollo opzionale e il Sottocomitato per la prevenzione della tortura

Il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OP-CAT) è stato adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 2002³⁰ ed è entrato in vigore nel 2006. Lo Stato italiano ha firmato il Protocollo nel 2003, ma ha depositato lo strumento di ratifica soltanto nel 2013.

Questo trattato dà inizio alla prevenzione della tortura su due livelli: internazionale, con il Sottocomitato per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o punizioni crudeli, inumane o degradanti³¹ (istituito dallo stesso OP-CAT) e nazionale, con i c.d. Meccanismi nazionali di prevenzione.

Il Sottocomitato, istituito nel 2007, è composto da venticinque membri, che ricoprono il ruolo per quattro anni, con possibilità di rinnovo. Rispetto agli altri treaty bodies derivanti di trattati sui diritti umani delle Nazioni Unite (9 convenzioni e 9 protocolli opzionali), che intervengono in seguito a denunce, quindi dopo le presunte violazioni, il Sottocomitato ha uno scopo di natura preventiva, l'obiettivo quindi di intervenire prima, per prevenire e impedire che vengano commessi atti di tortura o trattamenti inumani o degradanti. Per adempiere a questo compito, gli sono attribuite tre funzioni: visitare i luoghi di privazione della libertà e inviare raccomandazioni agli Stati in questione, fornire consulenza e assistenza agli Stati per la prevenzione, cooperare in generale con gli altri organi delle Nazioni Unite, istituzioni e organizzazioni internazionali, regionali e nazionali contro la tortura ed altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti.

Il Sottocomitato ambisce a mantenere, con i governi degli Stati parte, un dialogo che possa gradualmente far raggiungere gli obiettivi della Convenzione e del

³⁰ Risoluzione n. 57/199.

³¹ The Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (SPT).

Protocollo contro la tortura. Per questo motivo viene richiesto agli Stati di rispondere, entro sei mesi, alle raccomandazioni che seguono le visite dell'organo di controllo.

L'istituzione di meccanismi indipendenti a livello nazionale, con poteri di visita, è sancita dall'art. 3 dell'OP-CAT e disciplinata dalla Parte IV (artt. 17-23).

Questi Meccanismi nazionali di prevenzione devono essere creati entro un anno dall'entrata in vigore del Protocollo o dal momento della sua ratifica o adesione (art. 17). Di fondamentale importanza è l'indipendenza di questi organismi e del personale che li costituisce (art. 18). L'art. 19 enuncia i poteri minimi che devono essere attribuiti ai meccanismi di prevenzione:

«a) la facoltà di esaminare periodicamente il trattamento delle persone private della loro libertà presenti nei luoghi di detenzione, secondo la definizione fornita dall'articolo 4, al fine di potenziare, se del caso, la loro tutela dalla tortura e da altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti;

b) indirizzare raccomandazioni alle autorità competenti con l'obiettivo di migliorare il trattamento e le condizioni delle persone private della loro libertà e di prevenire la tortura ed ogni altro trattamento o punizione crudele, inumana o degradante, prendendo in considerazione le norme pertinenti delle Nazioni Unite;

c) avanzare proposte e osservazioni circa la legislazione esistente o i disegni di legge in materia.»

Deve avere accesso a tutti i luoghi di detenzione, a tutti i documenti e informazioni che riguardano i luoghi di detenzione, le persone private della libertà e il loro trattamento, oltre a poter incontrare e parlare direttamente con chi frequenta e abita questi spazi. Lo Stato esamina le raccomandazioni del NPM e si impegna a esaminare le possibili applicazioni.

Per quanto riguarda il nostro Paese, il 28 aprile 2014 l'Italia ha comunicato, con una nota, che il Meccanismo nazionale di prevenzione italiano è costituito dalla rete dei garanti locali, coordinati dal Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (che era stato istituito l'anno precedente, ma verrà nominato, e quindi potrà svolgere le sue funzioni, solamente nel 2016).

Per svolgere il suo compito di assistenza agli Stati, anche nella creazione di organi nazionali di monitoraggio, il Sottocomitato ha elaborato un documento con delle linee guida per l'istituzione di un NPM³², in cui sottolinea che il Meccanismo deve essere previsto nel testo costituzionale o da una legge ordinaria, che garantisca l'indipendenza dell'organo e gli permetta di avere un'effettiva autonomia operativa e finanziaria nell'esercizio delle sue funzioni, fornendogli le risorse necessarie. Secondo questo documento, chiunque collabori con il Meccanismo, ad esempio fornendo informazioni sulle condizioni delle persone private della libertà, è protetto da ogni forma di sanzione o ritorsione. Secondo le linee guida del Sottocomitato, il NPM dovrebbe stabilire e mantenere contatti e con i meccanismi nazionali di prevenzione degli altri Stati e con il SPT.

4. Divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti

Il divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti (e il conseguente diritto di non subire tali abusi) fa parte della categoria dei diritti assoluti, ossia quei diritti che non ammettono deroghe, restrizioni o eccezioni. Oltretutto, secondo l'art. 15 della CEDU il divieto di commettere questi abusi è inderogabile in stato d'emergenza, di guerra o di pericolo per la sicurezza nazionale, quindi non può mai essere sospeso dallo Stato (CEDU, art. 15.2; ICCPR, art. 4.2).

Si ritiene che sia una norma di diritto internazionale generale³³ e viene attribuito valore di *ius cogens* al divieto di tortura, mentre la giurisprudenza è incerta per quanto riguarda i trattamenti degradanti³⁴.

Nei trattati sui diritti umani, la proibizione di tortura, trattamenti inumani e trattamenti degradanti di solito è contenuta in un'unica norma, di conseguenza la differenza tra questi tre tipi di abusi va principalmente cercata nella prassi degli organi internazionali di controllo³⁵. Basandosi su quest'ultima sono individuabili due modelli interpretativi: quello che si fonda sullo scopo perseguito da chi

³² CAT/OP/12/5 del 9 dicembre 2010.

³³ Pisillo Mazzeschi (2020), cit., p. 215.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ivi*, p. 217.

commette la violazione (presente nella Convenzione delle Nazioni Unite del 1984 e applicata dal Comitato contro la tortura) e quello che si fonda sul livello di gravità della sofferenza inflitta (seguito dalla Corte europea dei diritti umani).

Per quanto riguarda il primo modello, all'art. 1 della Convenzione del 1984 troviamo una definizione giuridica di tortura, che risulta però abbastanza restrittiva³⁶ dal punto di vista degli autori della violazione, perché limita la tortura agli atti commessi da un individuo o un organo statale (quindi dal potere politico o giudiziario), oppure da un privato su sua istigazione o con il suo consenso espresso o tacito. Inoltre deve essere un atto intenzionale e la sofferenza deve essere inflitta con delle finalità precise (ad esempio ottenere informazioni o confessioni). Infine, per essere definito tortura, un atto non deve riguardare il dolore o le sofferenze "risultanti unicamente da sanzioni legittime, inerenti a tali sanzioni o da esse cagionate". La Convenzione considera trattamenti inumani e degradanti quegli atti che non rientrano nella definizione di tortura presente all'art. 1, ma sono sempre commessi da "un pubblico ufficiale o da ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito" (art. 16). In particolare, il trattamento inumano può riguardare anche gli abusi che derivano da punizioni illegittime, mentre nel caso del trattamento degradante lo scopo è quello di umiliare o degradare la vittima.

Un'interpretazione diversa è invece quella ricavabile dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, che per distinguere tra tortura, trattamenti inumani e degradanti utilizza il criterio dell'intensità. Di conseguenza la tortura, che è la forma più grave di abuso, rientra negli atti caratterizzati da un livello di sofferenza e dolore inflitti estremamente alto; il trattamento inumano risulta meno grave; mentre il trattamento degradante può anche non costituire un dolore fisico, ma una profonda umiliazione.

Nella sentenza *Pretty v. the United Kingdom* la Corte fornisce una descrizione di quello che può essere considerato un trattamento degradante:

«Where treatment humiliates or debases an individual, showing a lack of respect for, or diminishing, his or her human dignity, or arouses feelings of

³⁶ *Ivi*, pp. 148-149.

fear, anguish or inferiority capable of breaking an individual's moral and physical resistance, it may be characterised as degrading»³⁷.

Risulta però non sempre facile distinguere tra i vari livelli di gravità. Tuttavia questo metodo appare più oggettivo e meno discriminatorio, perché comprende anche gli atti commessi da privati e quindi non pone su piani diversi le vittime in base a chi ha commesso l'abuso.

Ad esempio, nella sentenza *Cestaro c. Italia*, applica congiuntamente il criterio della sofferenza inflitta e quello della volontà deliberata di chi commette l'abuso:

«Il carattere acuto delle sofferenze è “per la sua stessa natura relativo; esso dipende dai dati della causa considerati complessivamente, in particolare dalla durata del trattamento e dai suoi effetti fisici o psichici nonché, a volte, dal sesso, dall'età, dallo stato di salute della vittima, ecc.” (Selmouni, sopra citata, § 100, e Batı e altri, sopra citata, § 120). Oltre alla gravità dei trattamenti, la “tortura” implica una volontà deliberata, come riconosciuto nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, [...], che definisce la “tortura” come qualsiasi atto con il quale vengono intenzionalmente inflitti a una persona un dolore o delle sofferenze acute allo scopo, soprattutto, di ottenere dalla stessa informazioni, di punirla o di intimidirla (İlhan, sopra citata, § 85, Gäfgen, § 90, e El-Masri, sopra citata, § 197)»³⁸.

Ma sottolinea anche che

«In alcune cause la Corte, nel suo ragionamento, ha basato la constatazione di “tortura” non tanto sul carattere intenzionale dei maltrattamenti, quanto piuttosto sul fatto che essi avevano “provocato dolori e sofferenze acuti” e che rivestivano «un carattere particolarmente grave e crudele»³⁹

Inoltre la Corte di Strasburgo interpreta in modo dinamico la CEDU, di conseguenza atti che in passato erano classificati come “trattamenti inumani o degradanti”, potrebbero rientrare nella categoria di “tortura” in futuro. Come scrive la stessa Corte:

³⁷ C. Eur. Dir. Umani, 29 aprile 2002, ricorso n. 2346/02, sentenza *Pretty v. UK*, par. 52.

³⁸ C. Eur. Dir. Umani, 7 aprile 2015, ricorso n. 6884/11, sentenza *Cestaro v. Italy*, par. 171.

³⁹ *Ivi*, par. 173.

«having regard to the fact that the Convention is a “living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions” [...], the Court considers that certain acts which were classified in the past as “inhuman and degrading treatment” as opposed to “torture” could be classified differently in future. It takes the view that the increasingly high standard being required in the area of the protection of human rights and fundamental liberties correspondingly and inevitably requires greater firmness in assessing breaches of the fundamental values of democratic societies.»⁴⁰

Gli individui che si trovano in stato di detenzione, a seguito di un arresto o di una condanna da parte dell'autorità giudiziaria, rientrano tra le categorie di soggetti più “vulnerabili” e a rischio di subire violazioni del divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti. Il sovraffollamento degli istituti penitenziari, e quindi la mancanza di spazio sufficiente per tutti i detenuti o internati, può rappresentare un esempio di trattamento inumano o degradante, perché può essere la causa di ambienti non igienici, mancanza di privacy, limitazione del tempo trascorribile fuori dalla cella, intasamento dei servizi sanitari, crescente tensione e più violenza tra i detenuti e tra i funzionari e i detenuti.

Lo Stato italiano è stato più volte condannato dalla Corte EDU per violazione dell'art. 3 CEDU. In particolare in seguito alla sentenza pilota *Torreggiani e altri c. Italia* (2013), non è stato più possibile ignorare il problema e il Governo è stato costretto ad intervenire per ridurre il sovraffollamento nelle carceri.

⁴⁰ C. Eur. Dir. Umani, 28 luglio 1999, ricorso n. 25803/94, sentenza *Selmouni v. France*, par. 101.

CAPITOLO II

Sovraffollamento penitenziario e violazione dei diritti umani in Italia

1. 2010: il sovraffollamento raggiunge livelli senza precedenti

Il numero dei detenuti in Italia, negli ultimi trent'anni, è sempre stato superiore alla capienza complessiva degli istituti penitenziari del Paese (con l'eccezione dei mesi successivi all'indulto del 2006), con l'alternarsi di momenti che hanno visto interventi, da parte del Governo, per ridurre sensibilmente il numero di persone ristrette e periodi di crescita costante dell'affollamento, fino a raggiungere i livelli senza precedenti nel 2010.

Nel 2006, per la prima volta, vengono superate le 60.000 persone detenute in totale nel Paese. Di conseguenza, il 31 luglio il Parlamento approva un provvedimento di indulto (con la legge 241/2006⁴¹), che rappresenta una misura in grado di ridurre consistentemente il numero dei detenuti in modo immediato. Infatti prevede uno sconto di pena di tre anni per i reati commessi entro il 2 maggio 2006 e l'estinzione delle pene non superiori ai tre anni. Rimangono esclusi dal beneficio dell'indulto i detenuti che stanno scontando la pena per alcune fattispecie di reato, ad esempio delitti di stampo mafioso, condotte riconducibili ad attività di terrorismo, strage, prostituzione minorile, pedopornografia, violazione della normativa sugli stupefacenti, sequestro di persona, riciclaggio. Grazie a questo provvedimento, oltre 28.000 persone tornano in libertà, di cui 22.476 nel mese di agosto 2006⁴², nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore del provvedimento. Nell'arco di poco tempo, le presenze passano da oltre 61.000 (erano 61.264 il 30 giugno 2006, su una capienza regolamentare di 43.219 posti) alle 38.326 del

⁴¹ Legge 31 luglio 2006, n. 241 "Concessione di indulto".

⁴² Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica. (2017). *Oltre le sbarre. La questione carceraria e 10 anni di politiche di contrasto al sovraffollamento cronico*, p. 15.

settembre 2006⁴³ e un tasso di affollamento che per la prima volta dopo tanti anni scende sotto al 100% (91% al 31 dicembre 2006⁴⁴).

Non è servito aspettare molto per assistere ad un progressivo ritorno ai numeri precedenti all'intervento dell'indulto, fino a raggiungere una situazione ben peggiore di quella del 2006. Un anno più tardi, il 31 dicembre 2007, i detenuti sono già risaliti di quasi 10.000 unità (48.693), e il 31 dicembre 2008 di altrettante (58.127).

A livello internazionale l'Italia subisce varie pressioni e suscita preoccupazione per le ripercussioni del sovraffollamento sulle condizioni di detenzione. Nel settembre 2008, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura svolge la sua visita periodica in Italia e chiede allo Stato di attivarsi per migliorare trattamento delle persone detenute. Meno di un anno più tardi, nel luglio 2009, arriva la prima condanna all'Italia dalla Corte europea dei diritti umani, riguardante la situazione negli istituti penitenziari: la sentenza *Sulejmanovic*.

Il numero più alto di detenuti presenti nelle carceri nella storia dell'Italia repubblicana viene raggiunto nel 2010. Il 30 giugno 2010 vengono superate le 68.000 persone detenute (68.258), a fronte di una capienza regolamentare di 44.568 posti e, di conseguenza, un tasso di sovraffollamento che raggiunge il 153%⁴⁵. Il dato nazionale, già di per sé allarmante, rappresenta una media delle carceri di tutto il Paese. Infatti ci sono regioni che superano il 180%, come l'Emilia Romagna, che è la più sovraffollata (189,1%)⁴⁶; o singoli istituti, come la Casa Circondariale di Caltagirone, che il 18 febbraio 2010 raggiunge un tasso del 310%⁴⁷. Per far fronte ad un problema di queste dimensioni, il 13 gennaio 2010, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, viene dichiarato lo stato d'emergenza carceraria, fino al 31 dicembre 2010⁴⁸, per l'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari sul territorio nazionale. L'intervento del Governo va in due direzioni: quella della

⁴³ Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap), Ufficio del Capo del Dipartimento, Sezione Statistica. https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.page

⁴⁴ Ufficio Valutazione Impatto, *Oltre le sbarre*, cit., p. 10.

⁴⁵ Associazione Antigone. (2010). *Da Stefano Cucchi a tutti gli altri. Un anno di vita e morte nelle carceri italiane. VII Rapporto sulle condizioni di detenzione*, p. 34.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Dap, www.giustizia.it

⁴⁸ Successivamente prorogato fino al 31 dicembre 2012.

costruzione, dell'ampliamento delle carceri e dell'assunzione di agenti penitenziari, e quella delle misure deflative. Per la realizzazione del primo dei due obiettivi, nomina il Commissario delegato per gestire l'emergenza del sovraffollamento (la scelta ricade sulla figura del Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria) e istituisce un Comitato ad hoc, incaricati rispettivamente di predisporre ed approvare un piano di interventi, che prevedesse «la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie», «la riorganizzazione, l'adeguamento ed il potenziamento delle infrastrutture già esistenti»⁴⁹. Nello specifico il c.d. Piano carceri prevede la realizzazione di venti nuovi padiglioni per ampliare strutture già esistenti (4.400 posti in più) e di undici nuovi istituti (4.750 posti), per un totale di 9.150 posti aggiuntivi nell'intero sistema penitenziario⁵⁰.

I successivi interventi hanno come obiettivo lo svuotamento delle carceri, piuttosto che il contenimento dei nuovi ingressi (finalità che sarà invece presente nei provvedimenti successivi alla sentenza *Torreggiani*). Le prime misure deflative vengono messe in campo con la legge n. 199 del 26 novembre 2010⁵¹. La legge, che riguarda l'esecuzione della pena presso il domicilio, originariamente prevede la possibilità di domiciliari per le pene non superiori a 12 mesi, anche se residui di una pena più lunga già scontata. Viene successivamente modificata dal decreto legge n. 211 del 22 dicembre 2011⁵², che aumenta a 18 mesi residui la possibilità di scontare la pena presso la propria abitazione. Inoltre, quest'ultimo provvedimento, rende gli arresti domiciliari la regola generale e prioritaria in caso di arresto per reati meno gravi, salvo nelle circostanze in cui manchi un domicilio idoneo vicino alla zona dove è avvenuto l'arresto o l'arrestato sia considerato pericoloso. In questi casi è prevista la custodia dell'arrestato presso le idonee strutture della polizia giudiziaria (le camere di sicurezza) e, solo in caso di indisponibilità di queste e come ultima possibilità, si ricorre alla custodia in carcere.

⁴⁹ Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, 19 marzo 2010, n. 3861 “Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare la situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale”.

⁵⁰ Associazione Antigone. (2011). *Le prigionie malate. VIII Rapporto sulle condizioni di detenzione*, p. 179.

⁵¹ Legge 26 novembre 2010, n. 199 “Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno”.

⁵² Decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 “Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri”.

Questo provvedimento è volto a risolvere il problema delle cosiddette *porte girevoli* (ossia l'ingresso in carcere in misura cautelare per tempi brevissimi), per cui nel 2010 ben 21.093 persone (arrestate in flagranza di reato) sono entrate in carcere per massimo tre giorni in attesa della convalida dell'arresto e del processo⁵³.

Nei due anni successivi la popolazione detenuta cala, anche se in misura non sufficiente. Dal record negativo del 2010, con il superamento del 150% di sovraffollamento, si è giunti al 31 luglio 2011, quando i detenuti in Italia risultano essere 66.942, a fronte di una capienza regolamentare di 45.681 posti e quindi un tasso di affollamento del 146,5%⁵⁴. Un anno più tardi, il 31 luglio 2012, il tasso di sovraffollamento scende in modo impercettibile: 145% (45.588 posti per 66.009 detenuti)⁵⁵. Nel 2013, anno della celebre sentenza *Torreggiani* della Corte europea, il numero dei detenuti torna ad aumentare: a marzo si contano 65.906 detenuti con una capienza regolamentare di 44.041 unità (sovraffollamento del 142,8%).

2. L'Italia condannata dalla Corte europea dei diritti umani: i casi *Sulejmanovic e Torreggiani*

Il 16 luglio 2009 la Corte EDU pubblica la sentenza sul caso *Sulejmanovic contro Italia* (ricorso n. 22635/03), che diventa definitiva il 6 novembre 2009. L'Italia viene condannata per il sovraffollamento penitenziario, che rende le condizioni di detenzione del ricorrente (Izet Sulejmanovic, cittadino bosniaco) inumane e degradanti. Izet Sulejmanovic, arrestato il 30 novembre 2002, viene condotto nella Casa Circondariale di Rebibbia, che nel luglio 2003 si trova in una condizione di sovraffollamento del 123% (ospitava 1560 detenuti su 1271 posti disponibili secondo il Governo italiano⁵⁶). Trascorre circa 5 mesi, dal 30 novembre 2002 al 15 aprile 2003, della sua detenzione in celle di 16,20 m² con altre cinque persone (secondo il Governo italiano invece, la cella era stata occupata da sei persone solo

⁵³ Ufficio Valutazione Impatto, *Oltre le sbarre*, cit., p. 30.

⁵⁴ Antigone, *VIII Rapporto*, cit., p. 11.

⁵⁵ Associazione Antigone. (2012). *Senza dignità. IX rapporto sulla condizione detentiva in Italia*, pp. 16-17.

⁵⁶ Secondo il ricorrente invece, la capienza regolamentare era di 1188 posti.

dal 17 gennaio 2003). Mentre dal 15 aprile al 20 ottobre 2003 (data della sua scarcerazione anticipata, grazie ad uno sconto di pena) condivide una cella della stessa dimensione con altre quattro, tre o due persone, a seconda del momento. I metri quadri di superficie calpestabile (quindi esclusi i letti e gli arredi) a disposizione per ognuno, sono 2,70 nel primo caso e da 3,24 a 5,40 nel secondo. Nonostante la Corte tenga conto di altri elementi, peggiorativi delle condizioni di detenzione, oltre allo spazio a disposizione (che secondo gli standard del CPT corrisponde ad almeno 4 metri quadri a disposizione di ogni detenuto), in questo caso afferma che

«in alcuni casi, la mancanza di spazio personale per i detenuti era talmente flagrante da giustificare, da sola, la constatazione di violazione dell'articolo 3. In quei casi, in linea di principio, i ricorrenti disponevano individualmente di meno di 3 m²»⁵⁷

La Corte reputa quindi i casi in cui la superficie a disposizione nella cella è inferiore ai 3 m², già di per sé una violazione dell'art. 3. Infatti per quanto riguarda il primo periodo di detenzione del ricorrente, durante il quale i metri quadri a disposizione sono 2,70, conclude che

«la flagrante mancanza di spazio personale di cui il ricorrente ha sofferto è, di per sé, costitutiva di un trattamento inumano o degradante»⁵⁸ e, di conseguenza, «vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione a causa delle condizioni in cui il ricorrente è stato detenuto fino all'aprile 2003»⁵⁹.

Mentre nel caso di spazio tra i 3 e i 4 m², c'è violazione se sono presenti anche altri fattori:

«in casi in cui la sovrappopolazione non era così eccessiva da sollevare da sola un problema sotto il profilo dell'articolo 3, [...] andavano presi in considerazione altri aspetti delle condizioni detentive. Tra di essi figurano la possibilità di utilizzare privatamente i servizi igienici, l'aerazione disponibile, l'accesso alla luce e all'aria naturali, la qualità del riscaldamento e il rispetto delle esigenze sanitarie di base [...]. Così, anche in casi in cui ogni detenuto

⁵⁷ C. Eur. Dir. Umani, 16 luglio 2009, ricorso n. 22635/03, sentenza *Sulejmanovic c. Italia*, par. 41.

⁵⁸ *Ivi*, par. 43.

⁵⁹ *Ivi*, par. 44.

disponeva di uno spazio variabile dai 3 ai 4 m², la Corte ha concluso per la violazione dell'articolo 3 dal momento che la mancanza di spazio si accompagnava ad una mancanza di ventilazione e di luce»⁶⁰.

Durante il secondo periodo di reclusione, il ricorrente ha avuto a disposizione nella cella, a seconda del numero variabile di detenuti con cui la condivideva, da 3,24 a 5,40 m² e disponeva di riscaldamento, servizi igienici adeguati e della possibilità di trascorrere buona parte della giornata fuori dalla cella. Infatti, in questo caso, i giudici hanno concluso che

«per il periodo in cui il ricorrente disponeva di oltre 3 m² di spazio personale – periodo in cui la sovrappopolazione carceraria non era quindi così eccessiva da sollevare da sola un problema sotto il profilo dell'articolo 3 –, il trattamento cui è stato sottoposto l'interessato non abbia raggiunto il livello minimo di gravità richiesto per rientrare nella previsione dell'articolo 3 della Convenzione»⁶¹ e «pertanto, le condizioni detentive del ricorrente dopo il mese di aprile del 2003 non hanno comportato una violazione di tale disposizione»⁶².

La Corte ha condannato l'Italia per violazione art. 3 CEDU per le condizioni detentive del ricorrente, fino all'aprile 2003, lesive della dignità umana. Ha inoltre disposto il pagamento di un indennizzo al ricorrente: 1000 euro per il danno morale subito.

Questa sentenza costituisce un precedente rilevante per l'Italia e i suoi detenuti, e manda un segnale di avvertimento evidenziando un problema strutturale.

Tre anni e mezzo dopo la prima condanna, la Corte di Strasburgo si è pronunciata nuovamente con una sentenza sul sovraffollamento nelle carceri italiane: la sentenza *Torreggiani*, dell'8 gennaio 2013 (Ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10). L'Italia viene condannata per la violazione dell'art. 3 della CEDU. In questo caso, con una *sentenza pilota*, che ha sottolineato come la condizione di sovrappopolazione delle carceri italiane fosse un problema strutturale e costituisse una violazione sistemica dei diritti

⁶⁰ *Ivi* par. 42.

⁶¹ *Ivi*, par. 51.

⁶² *Ivi*, par. 52.

umani. Oltre alla violazione nel caso in questione, infatti, si riscontrava una situazione grave nell'intero sistema penitenziario (evidenziata dalle centinaia di ricorsi pendenti contro l'Italia per inadeguate condizioni di detenzione) e l'assenza, nell'ordinamento italiano, di rimedi preventivi e compensativi.

La Corte si esprime così nella sentenza:

«la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone»⁶³

I sette ricorrenti del caso *Torreggiani e altri c. Italia* erano stati, o erano al momento della sentenza, detenuti nelle carceri di Busto Arsizio e Piacenza, in celle di 9 m², condivise con altre due persone (quindi una superficie di 3 m² a disposizione per ogni detenuto) per lunghi periodi di tempo.

La Corte di Strasburgo, già precedentemente nella sentenza *Sulejmanovic*, nel valutare se è stato subito un trattamento inumano o degradante nei confronti dei detenuti, aveva affermato che non è possibile quantificare una volta per tutte lo spazio personale minimo per ogni detenuto, ma che questo può dipendere da diversi fattori. Infatti i giudici non tengono conto solo dello spazio a disposizione (che nel caso *Torreggiani* era inferiore ai 4 m² minimi previsti dal Comitato per la prevenzione della tortura), ma anche di elementi come la durata della detenzione, le condizioni psico-fisiche del detenuto, la disponibilità o meno di servizi igienici in una stanza separata dalla cella, la possibilità di trascorrere tempo all'aria aperta (o comunque al di fuori dalla cella) e l'areazione degli ambienti interni.

Infatti, in questo caso, la condizione di sovraffollamento cronico risulta aggravata dalla lunga durata della reclusione in celle con poco spazio (da quattordici a cinquantaquattro mesi), dalla mancanza di acqua calda in entrambi gli istituti e da un'illuminazione e ventilazione insufficienti nel carcere di Piacenza.

Lo Stato italiano è condannato a pagare ai ricorrenti un risarcimento variabile tra 10.000 e 23.000 euro.

⁶³ C. Eur. Dir. Umani, 8 gennaio 2013, ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*, par. 88.

Inoltre la Corte di Strasburgo concede un anno di tempo all'Italia (dalla data in cui la sentenza è diventata definitiva, quindi entro il 28 maggio 2014) per adeguarsi alle prescrizioni della sentenza e, nel frattempo, sospende l'esame dei numerosi ricorsi pendenti contro il Paese per violazioni legate alla sovrappopolazione carceraria. Viene intimato all'Italia di adeguarsi agli standard minimi europei e di trovare una soluzione sistemica al problema. Nella sentenza stessa vengono indicate al legislatore italiano alcune misure da mettere in atto per affrontare la situazione, che si presentano sia come misure per eliminarne le cause (riduzione al minimo del ricorso alla custodia cautelare in carcere e maggiore utilizzo delle misure alternative alla detenzione), sia di natura compensativa (istituire un ricorso o un insieme di ricorsi interni idonei ad offrire un risarcimento ai detenuti che hanno subito una violazione dei diritti umani a causa del sovraffollamento penitenziario). In quanto alla custodia cautelare la Corte, come scrive nella sentenza, «è colpita dal fatto che il 40% circa dei detenuti nelle carceri italiane siano persone sottoposte a custodia cautelare in attesa di giudizio»⁶⁴.

3. Le misure introdotte in seguito alla sentenza *Torreggiani*

Le principali linee di intervento del Governo italiano per far fronte al problema cronico del sovraffollamento, sono volte ad eliminarne le cause strutturali, migliorare le condizioni di vita nelle carceri e istituire vie di ricorso interne di tipo preventivo e risarcitorio⁶⁵. In particolare consistono in⁶⁶: *a*) provvedimenti legislativi che riducono gli ingressi in carcere e agevolano la deflazione (facilitare l'accesso alle misure alternative e alla liberazione anticipata, intervenire sulla custodia cautelare e contrastare il fenomeno delle *porte girevoli*); *b*) introduzione di sanzioni meno severe per le violazioni meno gravi della legge sulle droghe⁶⁷; *c*) interventi sull'edilizia penitenziaria, con la costruzione di nuovi istituti e nuovi

⁶⁴ Sentenza *Torreggiani*, cit., par. 94.

⁶⁵ Cadin, R., & Manca, L. (2016), cit., p. 127.

⁶⁶ Associazione Antigone. (2013). *L'Europa ci guarda. X rapporto sulle condizioni di detenzione*, pp. 89-90.

⁶⁷ Associazione Antigone. (2014). *Oltre i tre metri quadri. XI rapporto sulle condizioni di detenzione*, p. 20.

padiglioni, oltre che il recupero di strutture e reparti dismessi, per aumentare il numero di posti disponibili; d) provvedimenti amministrativi per migliorare le condizioni di detenzione, in particolare dei detenuti che richiedono misure di media o bassa sicurezza, come ad esempio maggiore libertà di movimento fuori dalla cella, accesso facilitato al lavoro e aumento delle visite familiari. Si cerca quindi di ricorrere ai cosiddetti fattori compensativi, che secondo gli standard del CPT possono, anche in presenza di sovraffollamento, rendere la detenzione più dignitosa. Questi interventi amministrativi sono sicuramente più immediati e possono avere un impatto in tempi più brevi, rispetto ai provvedimenti volti ad aumentare i posti nelle carceri.

Un fattore compensativo è quello di poter trascorrere parte della giornata fuori dalla cella. Secondo il CPT gli internati in attesa di giudizio dovrebbero poter stare fuori dalla loro cella per almeno 8 ore al giorno, con la possibilità di svolgere attività significative. Il tempo trascorso all'aperto o in spazi comuni deve essere maggiore per i detenuti con sentenza definitiva⁶⁸. Per questo, per ottenere un rapido effetto migliorativo sulle condizioni di detenzione, come richiesto dalla Corte EDU, viene esteso il regime a celle aperte per una fascia sempre maggiore di detenuti. Si cerca di promuovere un utilizzo della cella come “camera di pernottamento”, anziché come luogo dove trascorrere la maggior parte della giornata.

La prima risposta legislativa alla sentenza *Torreggiani* è il decreto-legge n. 78 del 1 luglio 2013⁶⁹. Gli obiettivi sono quelli di favorire la liberazione anticipata, sottraendo 45 giorni da quelli da scontare, ogni sei mesi di pena già scontata e di ridurre l'utilizzo della custodia cautelare, alzando da 4 a 5 anni il limite minimo (corrispondente al massimo di pena previsto per il reato in questione) per l'applicazione di questa misura.

Il secondo provvedimento emanato è il decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146⁷⁰ (lo stesso che ha istituito la figura del Garante nazionale dei diritti delle persone private

⁶⁸ Comitato europeo per la prevenzione della tortura. (1991). *Secondo Rapporto Generale*, art. 47.

⁶⁹ Decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78 “Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena”; convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 94.

⁷⁰ Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 “Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria”, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10.

della libertà personale). Introduce la “liberazione anticipata speciale”: lo sconto di pena passa da 45 a 75 giorni per ogni semestre, ma soltanto per le pene in espiazione dal 1° gennaio 2010, fino al 22 febbraio 2016.

Per quanto riguarda le misure alternative alla detenzione in carcere, la legge 28 aprile 2014, n. 67⁷¹ disciplina, anche nel processo penale ordinario, la sospensione del procedimento penale con messa alla prova dell'imputato; delega il Governo a introdurre pene detentive non carcerarie (reclusione e arresto presso il domicilio); delega il Governo ad operare una articolata depenalizzazione.

Il primo provvedimento prevede che l'imputato possa, in alcune circostanze, chiedere la sospensione del processo con messa alla prova, che consiste in «condotte riparatorie volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato; ove possibile, misure risarcitorie del danno; l'affidamento dell'imputato al servizio sociale per lo svolgimento di un programma che può comprendere attività di volontariato sociale, l'osservanza di prescrizioni sui rapporti col servizio sociale o con una struttura sanitaria oltre a possibili limitazioni della libertà di dimora, di movimento o di frequentazione di determinati locali; prestazione di lavoro di pubblica utilità»⁷².

Se la messa alla prova ha esito positivo, il reato si estingue. Il numero dei beneficiari di questa misura è cresciuto, passando dalle 503 persone del 2014 alle 9090 del 2016.

Inoltre, alla riduzione della popolazione carceraria, ha contribuito la dichiarazione di incostituzionalità, da parte della Corte costituzionale con la sentenza n. 32 del 2014, della legge Fini-Giovanardi⁷³, che equiparava droghe pesanti e droghe leggere, inasprando le pene detentive, decidendo di sanzionare con il medesimo regime sanzionatorio la detenzione di qualsiasi sostanza. Successivamente è stata reintrodotta la distinzione tra gli stupefacenti, con conseguente diminuzione delle

⁷¹ Legge 28 aprile 2014, n. 67 “Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili”.

⁷² Antigone, *XI Rapporto*, cit., p. 56.

⁷³ Legge 21 febbraio 2006, n. 49 “Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, recante misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi”.

pene previste per le droghe leggere. Le persone detenute per reati di droga erano circa 28.000 a dicembre 2010 e poco meno di 19.000 nello stesso periodo del 2014⁷⁴.

Infine, il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92⁷⁵: introduce un risarcimento in favore di detenuti e internati che abbiano subito trattamenti inumani o degradanti in violazione all'art. 3 della CEDU: su istanza del detenuto, il magistrato di sorveglianza detrae dalla pena residua un giorno per ogni 10 giorni in cui c'è stata la violazione. Nei casi in cui i giorni residui di pena da espiare siano inferiori a quelli da detrarre oppure quando il periodo detentivo trascorso in violazione dell'art. 3 sia stato inferiore a 15 giorni, spettano al richiedente 8 euro per ogni giorno trascorso in condizioni inumane o degradanti.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che ha la funzione di controllo sull'attuazione delle sentenze della Corte, il 5 giugno 2014 ha adottato una decisione sull'operato del Governo italiano nell'eseguire la sentenza pilota *Torreggiani*. Gli sforzi e le misure messe in atto per migliorare le condizioni che avevano portato la Corte europea a condannare l'Italia, sono stati valutati positivamente.

Facendo un bilancio dei numeri del sistema penitenziario italiano prima e dopo la sentenza *Torreggiani*, si può notare che il totale dei detenuti è diminuito dai più di 68.000 del 2010 ai poco più di 52.000 del 2015 (52.164 detenuti al 31 dicembre), passando da un tasso di sovraffollamento superiore al 150%, ad un tasso inferiore al 110%. Il maggiore calo delle presenze avviene proprio tra il 2013 e il 2015. In ogni caso risulta un valore comunque troppo alto e già dall'anno successivo si registra un nuovo aumento (54.653 le presenze al 31 dicembre 2016), che proseguirà costante fino al 2020, anno in cui la deflazione carceraria diventerà fondamentale per gestire l'emergenza sanitaria causata dalla pandemia.

⁷⁴ Antigone, *XI Rapporto*, cit., pp. 24-25.

⁷⁵ Decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 "Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile", convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 117.

CAPITOLO III

La gestione del sovraffollamento durante l'emergenza Covid-19

1. I numeri del carcere in pandemia

Se, come abbiamo visto, il sovraffollamento penitenziario è di per sé un trattamento degradante, durante l'emergenza pandemica è diventato anche una questione di salute pubblica. Infatti, non permettendo il distanziamento sociale tra i detenuti come misura di prevenzione (se non in pochi casi), aumenta il rischio di contagio e impedisce l'isolamento in caso di positività. Allo scoppio dell'emergenza non era nemmeno possibile fornire ai detenuti mascherine o altri dispositivi di protezione individuale perché non ce n'erano abbastanza.

Nella Relazione al Parlamento del 2021, il Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale sottolinea come i detenuti, già normalmente chiusi al mondo esterno, si sono trovati isolati anche all'interno, ma spesso in stanze multiple e sovraffollate, perché gli spazi comuni come la mensa, non essendo in grado di garantire il distanziamento, risultavano inutilizzabili. Ad ogni modo, il problema non riguarda solo gli spazi comuni che non permettono la distanza di almeno un metro tra le persone, ma intere strutture carcerarie si sono rivelate inadeguate a gestire un'emergenza sanitaria⁷⁶.

Per questi motivi sono state messe in atto delle misure deflative. Secondo il XVI e il XVII Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione, rispettivamente del 2020 e del 2021, il numero dei detenuti, dall'inizio della pandemia al 28 febbraio 2021, è calato del 12,3%⁷⁷. La situazione prima della pandemia, a fine febbraio 2020, vedeva un tasso di sovraffollamento ufficiale del 120,2 %, con 61.230

⁷⁶ Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. (2021). *Relazione al Parlamento*, p. 87.

⁷⁷ Associazione Antigone. (2021). *Oltre il virus. XVII rapporto sulle condizioni di detenzione*, p. 16.

detenuti su una capienza regolamentare di 50.931 posti⁷⁸. Un anno dopo il numero di detenuti è sceso a 53.697, con 7.533 unità in meno, ma risulta comunque più alto rispetto alle cifre raggiunte a fine 2020 (53.364 presenze al 31 dicembre 2020) e le carceri rimangono sovraffollate, con un tasso del 106,2%⁷⁹. Senza contare che il tasso di affollamento reale è sempre superiore a quello ufficiale, a causa ad esempio della chiusura temporanea di alcuni reparti (corrispondente a circa 4 mila posti), che se tenuta in conto porterebbe il tasso di sovraffollamento nazionale al 115%⁸⁰. Il calo delle presenze, come illustrato nella Fig. 3.1, è avvenuto principalmente tra febbraio e maggio 2020: il 15 maggio si registravano 52.679 detenuti, 8.551 in meno rispetto a febbraio⁸¹. Inoltre durante il primo anno di pandemia il numero delle carceri non è variato, contando sempre 189 istituti, mentre la capienza regolamentare è scesa da 50.931 a 50.551 posti⁸².

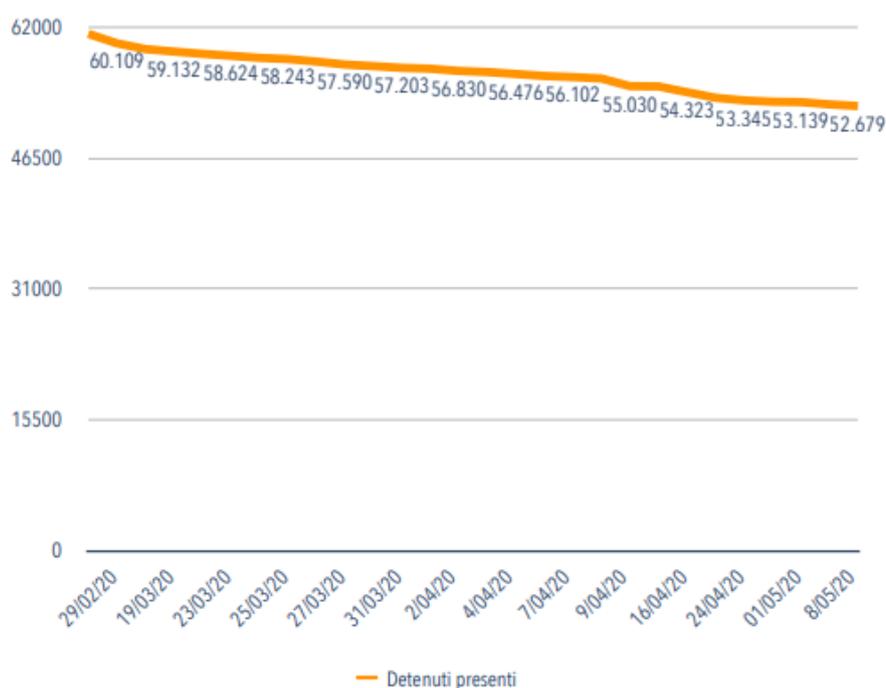


Fig. 1 Andamento popolazione detenuta in Italia durante i primi mesi dell'emergenza Covid-19⁸³

⁷⁸ Associazione Antigone. (2020). *Il carcere al tempo del coronavirus. XVI rapporto sulle condizioni di detenzione*, p. 11.

⁷⁹ Antigone, *XVII Rapporto*, cit., p. 16.

⁸⁰ *Ivi*, p. 17.

⁸¹ Antigone, *XVI Rapporto*, cit., p. 57.

⁸² Antigone, *XVII Rapporto*, cit., p. 17.

⁸³ Antigone, *XVI Rapporto*, cit., p. 58.

La diminuzione delle presenze si può attribuire alle misure e alle decisioni prese dall'Amministrazione penitenziaria, dai magistrati, dal Governo e dal Parlamento durante quei mesi.

Tuttavia la popolazione detenuta era in calo già da fine febbraio. Infatti, prima ancora dell'intervento del Governo, prima con il decreto-legge dell'8 marzo 2020⁸⁴ e successivamente con il decreto "Cura Italia" del 17 marzo⁸⁵, le prime misure per contenere i numeri della detenzione, sono state prese dall'Amministrazione penitenziaria e da magistrati e operatori, come conseguenza di un cambiamento nel clima culturale e della percezione dell'emergenza. Inoltre ha contribuito anche il fatto che con il lockdown sono diminuiti i reati e di conseguenza i nuovi ingressi in carcere in custodia cautelare.

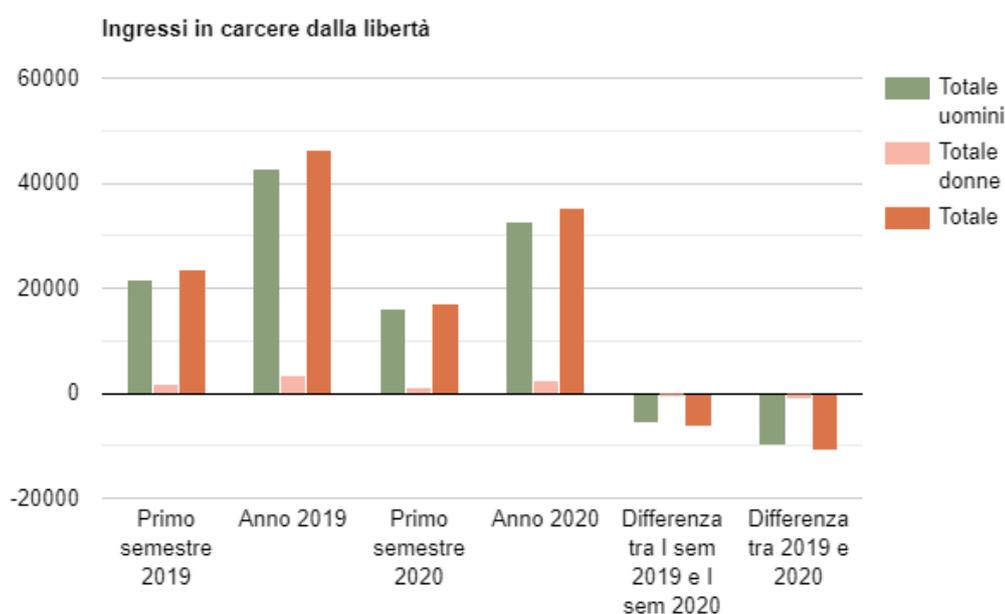


Fig. 2 Ingressi in carcere dalla libertà⁸⁶

⁸⁴ Decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11 "Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria."

⁸⁵ Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19."

⁸⁶ Antigone, *XVII Rapporto*, cit., p. 68.

I dati della Fig. 3.2 mostrano la differenza tra gli ingressi in carcere dalla libertà nel 2019 e nel 2020. Nel primo semestre del 2020 gli ingressi (17.199 persone) sono stati 6.243 in meno rispetto ai 23.442 del primo semestre del 2019. Mentre nell'intero anno 2020 sono entrate in carcere 35.280 persone, 10.921 in meno rispetto al totale dell'anno precedente, che ammonta a 46.201 nuovi ingressi⁸⁷. Più che il risultato delle misure deflattive, il calo delle presenze in carcere è da attribuire a questa diminuzione consistente degli ingressi.

La maggiore influenza delle iniziative dell'Amministrazione penitenziaria e della Magistratura, rispetto alle leggi o agli atti aventi forza di legge (che in quanto fonti primarie dovrebbero avere più rilevanza), è dovuta alla storica tendenza, nel sistema penitenziario italiano, a basare le decisioni, anche riguardanti i diritti delle persone detenute, su fonti secondarie come i regolamenti o terziarie come le circolari dell'Amministrazione penitenziaria o gli ordini di servizio dei singoli direttori penitenziari. Inoltre le politiche penitenziarie, in molti casi, sono state modificate come conseguenza di decisioni di corti nazionali o sopranazionali, più che per volontà del legislatore. Questa abitudine si è manifestata anche nella gestione dell'emergenza pandemica: il drastico calo della popolazione detenuta e gli strumenti per contenere il contagio sono principalmente frutto di decisioni della Magistratura di sorveglianza e dei singoli direttori e provveditori.

Nel corso del 2021, come riportato nel XVIII Rapporto sulle condizioni di detenzione di Antigone (2022), il totale delle presenze nei 189 istituti penitenziari in Italia, dopo il calo registrato durante il primo anno di pandemia, è tornato a crescere. Infatti, a fine 2021 si contavano 54.134 detenuti e a fine marzo 2022 54.609, con un tasso di affollamento del 107.4%⁸⁸. Tenendo sempre presente che questo dato rappresenta la media tra le carceri italiane e il numero ufficiale di posti disponibili, che di solito è sempre maggiore rispetto a quello reale.

⁸⁷ Antigone, *XVII Rapporto*, cit., <https://www.rapportoantigone.it/diciassettesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/misure-alternative/>

⁸⁸ Associazione Antigone. (2022). *Il carcere visto da dentro. XVIII rapporto sulle condizioni di detenzione*, p. 12.

2. Iniziative di Amministrazione penitenziaria e Magistratura

La prima iniziativa del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria consiste nell'emanazione della nota *Raccomandazioni organizzative per la prevenzione del contagio da coronavirus* del 22 febbraio 2020, che «dispone che tutti gli operatori penitenziari residenti o comunque dimoranti nei Comuni di Codogno, Castiglione d'Adda, Casalpusterlengo, Fombio, Maleo, Somaglia, Bertonico, Terranova dei Passerini, Castelgerundo e San Fiorano siano esonerati dal recarsi in servizio presso le rispettive sedi fino a nuove disposizioni» e che «dovrà escludersi l'accesso agli istituti di chiunque altro provenga, abbia residenza o domicilio nei suddetti Comuni (personale esterno, insegnanti, volontari, familiari, ecc.)», inoltre sospende «le traduzioni dei detenuti verso e da gli istituti penitenziari rientranti nella competenza dei Provveditorati di Torino, Milano, Padova, Bologna e Firenze»⁸⁹.

Successivamente, il 25 febbraio, nella nota *Ulteriori indicazioni per la prevenzione del contagio da coronavirus*, il Dap chiede a tutte le direzioni degli istituti penitenziari di individuare gli spazi da utilizzare per l'isolamento sanitario in caso di sospetto contagio, nonché di predisporre uno spazio per il controllo dei nuovi ingressi e di richiedere un'autocertificazione a chiunque altro acceda alle strutture⁹⁰. Queste indicazioni non riguardano solo le zone d'Italia interessate dalla maggiore concentrazione di casi di positività al coronavirus, ma l'intero territorio nazionale. In una terza nota, del 26 febbraio, contenente indicazioni specifiche per la prevenzione del contagio da coronavirus negli istituti penitenziari di Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, Marche, Toscana e Sicilia, si chiede di assumere provvedimenti che sospendano le attività trattamentali e lavorative per le quali è richiesta la presenza di persone della comunità esterna, nonché le attività lavorative esterne. Inoltre invita a «sostituire i colloqui con familiari o terze persone, diverse dai difensori, con i colloqui a distanza mediante le apparecchiature in dotazione agli istituti

⁸⁹ Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, 22 febbraio 2020, *Raccomandazioni organizzative per la prevenzione del contagio da coronavirus*.

⁹⁰ Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, 25 febbraio 2020, *Ulteriori indicazioni per la prevenzione del contagio da coronavirus*.

penitenziari (Skype) e con la corrispondenza telefonica, che potrà essere autorizzata oltre i limiti»⁹¹.

In seguito a questi provvedimenti, è stato segnalato come alcune delle restrizioni imposte dall'Amministrazione penitenziaria, che limitano i diritti delle persone ristrette, siano ingiustificate. Infatti, come ricorda il Garante Nazionale, «la sospensione o la stretta limitazione automatica di accesso a volontari che entrano in carcere in virtù dell'articolo 17 o.p. o dell'articolo 78 o.p. per progetti trattamentali possono ragionevolmente sussistere solo nei casi in cui effettivamente prevedano la presenza di pubblico con inevitabili affollamenti e non nei casi in cui l'attività coinvolga singoli o specifici limitati gruppi di lavoro»⁹².

La Magistratura di sorveglianza si è orientata fin dall'inizio dell'emergenza verso la deflazione delle carceri ed è stata poi incentivata in questo senso, nei mesi successivi, dai nuovi provvedimenti normativi.

È necessario però sottolineare come la maggior parte dei provvedimenti messi in atto dai magistrati, per la scarcerazione di detenuti al fine di ridurre il pericolo di contagio, si sia basata sull'applicazione di norme già esistenti nel nostro ordinamento penale e penitenziario interpretate in modo estensivo, prima dell'intervento del Governo e del Parlamento.

3. Misure prese da Governo e Parlamento

Per quanto riguarda il piano legislativo, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, nella sua annuale relazione al Parlamento, individua i due fronti sui quali si è deciso di intervenire: la prevenzione, per impedire

⁹¹ Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, 26 febbraio 2020, *Indicazioni specifiche per la prevenzione del contagio da coronavirus - regioni Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, Marche, Toscana e Sicilia*.

⁹² Nota del Garante Nazionale e del Portavoce della Conferenza dei Garanti Territoriali sui provvedimenti assunti sulla prevenzione del Covid-19 negli istituti detentivi per adulti e minori, 3 marzo 2020.

l'ingresso del virus negli istituti e la riduzione della densità della popolazione detenuta⁹³.

I primi interventi normativi sono due provvedimenti dell'8 marzo: l'articolo 2, commi 7 e 8 del D.L. n. 11/2020 e l'articolo 2, lettera u del D.P.C.M.⁹⁴. Con queste due misure si intende assicurare la partecipazione alle udienze in videoconferenza da parte delle persone detenute o internate; disporre che lo svolgimento dei colloqui con i congiunti avvenga a distanza, in videochiamata oppure telefonicamente, con la possibilità di estenderne la durata oltre i tempi previsti prima dell'emergenza (i colloqui in presenza vengono così sospesi in tutta Italia, sulla scia dei provvedimenti che erano stati presi dall'Amministrazione penitenziaria con la nota del 26 febbraio); evitare l'uscita e il rientro dalle carceri, limitando i permessi e la semilibertà e raccomandare l'utilizzo di misure alternative di detenzione domiciliare quando possibile.

Nel successivo decreto del 17 marzo (D.L. n. 18/2020), il cosiddetto decreto "Cura Italia", l'articolo 123 "Disposizioni in materia di detenzione domiciliare" è volto a incentivare il ricorso alla detenzione domiciliare per pene non superiori ai 18 mesi (anche se residui di pene superiori), inserendo però nuovi criteri che escludono il godimento di questa misura, oltre a quelli già presenti nella legge 199/2010: aver ricevuto una sanzione disciplinare nell'anno precedente per fatti particolarmente gravi (come partecipazione o promozione di disordini o sommosse, evasione, reati a danno di compagni, operatori penitenziari o visitatori); aver ricevuto un rapporto disciplinare per disordini e sommosse successivamente al 7 marzo 2020, quindi con chiaro riferimento alle rivolte dell'8 e 9 marzo. Inoltre prevede, per pene da scontare tra i 6 e i 18 mesi, l'utilizzo di dispositivi elettronici di controllo. Il successivo articolo invece concede licenze premio straordinarie per i condannati in regime di semilibertà, permettendo loro di non rientrare la notte in istituto, fino al 30 giugno 2020, per evitare il rischio di portare il virus all'interno.

⁹³ Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. (2020). *Relazione al Parlamento*.

⁹⁴ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 8 marzo 2020, "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19."

La detenzione domiciliare è quindi stata la principale soluzione messa in atto da Governo e Parlamento per ridurre il sovraffollamento carcerario. Tra il 18 marzo e il 15 maggio sono uscite dal carcere, per accedere ai domiciliari, 3.282 persone, 919 delle quali con l'utilizzo del braccialetto elettronico⁹⁵. Nonostante questo, i cambiamenti prodotti da questa misura sono stati minimi, in particolare per la mancanza di sufficienti dispositivi elettronici e per l'impossibilità di trasferire i detenuti con problemi di salute, che sicuramente potrebbero beneficiare di una misura alternativa al carcere, in luoghi di cura, a causa della chiusura di questi ultimi per pericolo di contagio. Inoltre per molti detenuti non è possibile individuare un "domicilio idoneo", che sia facilmente controllabile dalle forze di polizia e in cui il detenuto non si trovi a contatto con le vittime.

Per questo problema si è attivata la Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova (DGEPE), che il 3 aprile ha pubblicato il *Progetto di inclusione sociale per le persone in misura alternativa senza dimora* proponendo ai Direttori degli Uffici Interdistrettuali di Esecuzione Penale Esterna (UIEPE) di indire dei bandi rivolti agli enti del Terzo settore per progetti di accoglienza dei detenuti che, pur possedendo i requisiti per beneficiare delle misure alternative, non possiedono le risorse necessarie. Questa iniziativa fa entrare in gioco il territorio con un ruolo essenziale nella gestione dell'emergenza.

Tuttavia sono state fatte presenti alcune criticità del bando, tra cui il riconoscimento, da parte della DGEPE, di un contributo economico di 20 euro giornalieri per ogni detenuto accolto, che risultano insufficienti per garantire un'accoglienza di qualità, che non consista solo nell'ospitare un gran numero di persone, ma che permetta anche l'integrazione nella comunità locale e l'avvio di un percorso più ampio di autodeterminazione per i beneficiari. Sicuramente la durata limitata ai 6 mesi previsti dal bando non favorisce lo sviluppo di progetti di questo tipo da parte degli enti del Terzo Settore.

⁹⁵ Antigone, *XVI Rapporto*, cit., p. 59.

Il 29 ottobre 2020 entra in vigore il cosiddetto “Decreto Ristori”, D.L. n. 137/2020⁹⁶, il cui articolo 28 prevede licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà, estendibili fino al 31 dicembre 2020, quindi di durata superiore al limite di 45 giorni previsto dalla legge sull’ordinamento penitenziario del 1975. L’articolo 29 invece autorizza la concessione di premessi premio di durata straordinaria (quindi oltre i 15 giorni) ai detenuti ai quali siano già stati concessi i permessi previsti dall’articolo 30-ter della legge 354/75 e che siano già assegnati al lavoro o ammessi all’istruzione o alla formazione professionale all’esterno.

Infine, l’articolo 30 riguarda l’esecuzione della pena presso l’abitazione del condannato o in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza per chi ha massimo 18 mesi di pena da scontare.

Anche in questi altri due casi le misure straordinarie hanno come limite il 31 dicembre 2020.

Il decreto “Cura Italia” ha snellito le procedure per la detenzione domiciliare previste dalla legge 199/2010, ma come visto in precedenza, il calo generato dalle misure deflattive si è rivelato insufficiente a portare il numero delle presenze ad un livello che garantisca la possibilità di attuare il distanziamento necessario previsto dalle norme anti-covid. Soprattutto per quanto riguarda la detenzione domiciliare, se si considera che è stata il principale provvedimento deflattivo messo in atto da marzo 2020 per far fronte all’emergenza pandemica.

Nello stesso periodo ci sono state anche delle uscite dal carcere verso i domiciliari in base alla stessa legge del 2010, anche se i dati del DAP (nella Figura 3.3) mostrano come questo numero sia in linea con quello dell’anno precedente.

Il grafico dimostra come il numero di detenuti passati dagli istituti penitenziari ai domiciliari ex l. 199/2010 dal 31 gennaio 2020 al 31 gennaio 2021, quindi durante il primo anno dallo scoppio della pandemia di coronavirus, sia abbastanza simile al numero riferito all’anno precedente, quindi dal 31 gennaio 2019 al 31 gennaio 2020. Si può notare infatti solo un leggero aumento (si passa dai 2.050 del 2019 ai 2.226 del 2020).

⁹⁶ Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 “Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”.

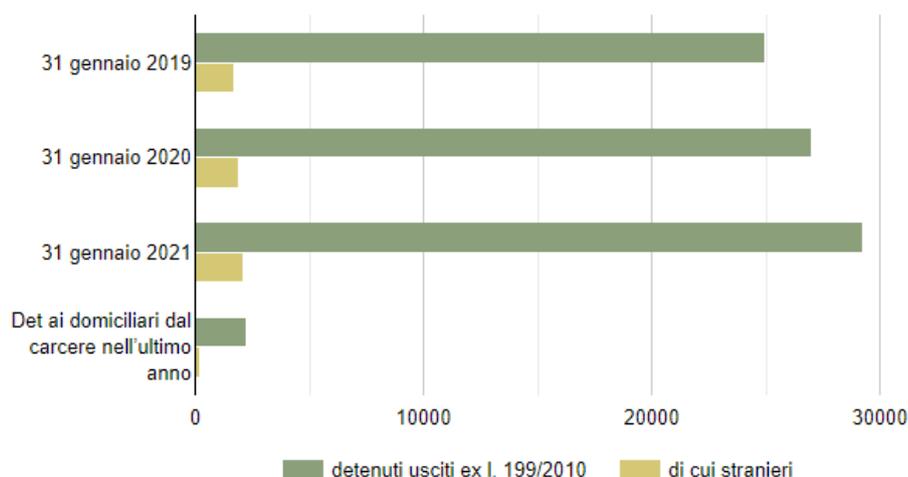


Fig. 3 Detenuti usciti dagli istituti penitenziari verso i domiciliari ex l. 199/2010, dal momento dell'introduzione della stessa alla data indicata⁹⁷

Allo stesso modo, anche guardando i dati sui soggetti in carico agli Uffici per l'esecuzione penale esterna (UEPE) per la detenzione domiciliare (nella Figura 3.4), durante il primo anno di pandemia si nota un lieve incremento. Infatti, dal 15 gennaio 2020 al 15 gennaio 2021, il totale dei condannati ai domiciliari è aumentato da 10.782 a 11.571, in contrasto con l'andamento dell'anno precedente (15 gennaio 2019 - 15 gennaio 2020) che aveva visto il numero scendere da 11.173 a 10.782⁹⁸. Tuttavia, analizzando con più attenzione, il numero dei condannati ai domiciliari provenienti dal carcere, che nel 2021 corrisponde a 5.552 persone, era già in aumento nel 2020 (4.069) rispetto al 2019 (3.734)⁹⁹. Analogamente, i condannati dalla libertà alla detenzione domiciliare, diminuiti nel 2021 (3.428 persone, rispetto alle 4.314 del 15 gennaio dell'anno prima) a causa del minor numero di reati commessi, erano in realtà già in calo rispetto ai 4.803 del gennaio 2019¹⁰⁰. Comunque, in entrambi i casi, si tratta di variazioni quasi irrilevanti e non si nota un evidente impatto delle misure deflative sugli istituti penitenziari in favore della detenzione domiciliare.

⁹⁷ Antigone, *XVII Rapporto*, cit., <https://www.rapportoantigone.it/diciassettesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/misure-alternative/>

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

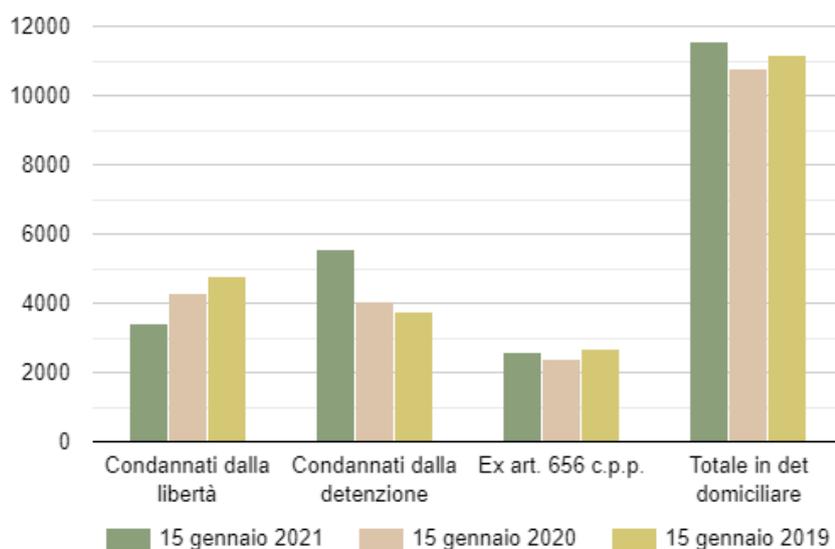


Fig. 4 Soggetti in carico agli UEPE per Detenzione domiciliare, anni 2019-2021¹⁰¹

Nel corso del 2022, invece, i soggetti in carico agli UEPE per detenzione domiciliare sono diminuiti rispetto al 2021, con un'inversione rispetto agli anni precedenti sia per i condannati dalla libertà, che aumentano a 3.817, sia per chi passa dal carcere ai domiciliari, con un numero che diminuisce a 4.871 (dati riferiti al 15 gennaio 2022).

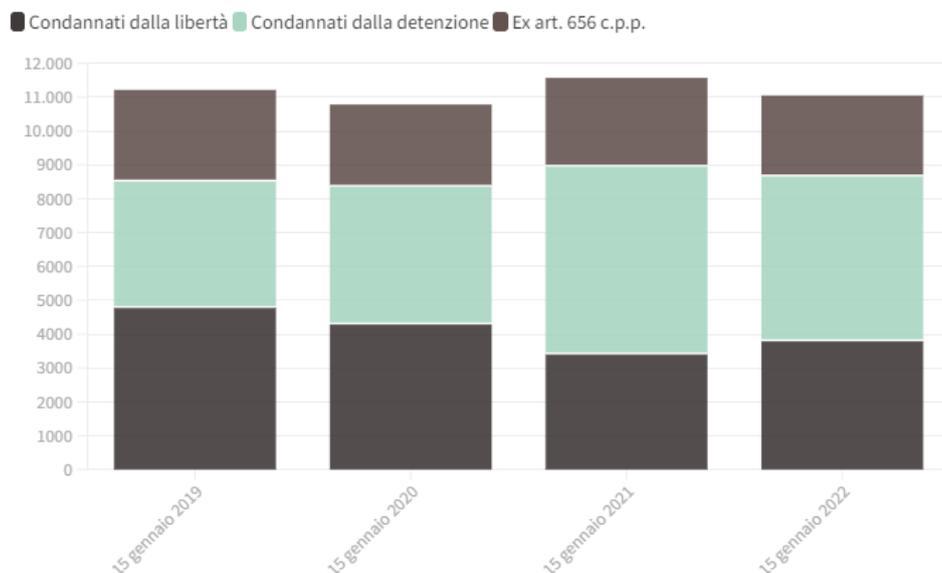


Fig. 5 Soggetti in carico agli UEPE per Detenzione domiciliare, anni 2019-2022¹⁰²

¹⁰¹ *Ibidem.*

¹⁰² Antigone, *XVIII Rapporto*, cit., p. 92.

4. Iniziative degli organismi internazionali

A livello internazionale, sia il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), sia il Sottocomitato per la prevenzione della tortura dell'ONU (SPT) hanno chiesto agli stati di assumere provvedimenti per la deflazione carceraria in seguito allo scoppio della pandemia. Il CPT ha pubblicato, il 20 marzo 2020, la *Dichiarazione dei principi relativa al trattamento delle persone private della libertà nel contesto della pandemia del Coronavirus (COVID-19)* che considera imperativo, in caso di sovraffollamento carcerario, il ricorso alle misure alternative alla privazione della libertà personale sia nella custodia cautelare che nella fase esecutiva della sentenza.

Il parere del SPT del 25 marzo, rivolto agli Stati membri e ai Meccanismi nazionali di prevenzione, sottolinea che «Le persone private della libertà costituiscono un gruppo particolarmente vulnerabile a causa della natura delle restrizioni alle quali sono già sottoposte e della loro limitata capacità di adottare misure precauzionali. All'interno delle carceri e delle altre strutture di detenzione, molte delle quali sono gravemente sovraffollate e in condizioni igieniche precarie, i problemi si acuiscono inesorabilmente.» e ricorda che «Il divieto di tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti non può essere derogato, neppure in circostanze eccezionali o in situazioni di emergenza che minacciano la vita della nazione»¹⁰³. Elenca poi una serie di misure da adottare, tra cui «ridurre, ove possibile, la popolazione carceraria e il numero delle altre persone private della libertà, attraverso programmi di liberazione anticipata, libertà provvisoria o temporanea per quei detenuti per i quali tali misure possono essere possibili e tenendo conto delle misure non detentive come previsto dalle Regole di Tokyo» in particolare dove si supera la capienza ufficiale; «rivedere tutti i casi di custodia cautelare in carcere per stabilire se essa sia strettamente necessaria alla luce della prevalente emergenza sanitaria e al fine di estendere l'uso della libertà provvisoria per tutti, eccezion fatta per i reati più gravi»¹⁰⁴.

¹⁰³ Sottocomitato per la prevenzione della tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, 25 marzo 2020, *Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture to States Parties and National Preventive Mechanisms relating to the Coronavirus Pandemic*.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

Anche l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha pubblicato una guida per la gestione del virus in carcere, con delle linee di indirizzo sulla prevenzione, il controllo, il contenimento del rischio di diffusione, in quanto, secondo l'organizzazione, le azioni di contrasto al Covid-19 richiedono un approccio globale. Le linee guida si basano sulla tutela dei diritti umani delle persone detenute, spesso più vulnerabili e soggette a violazioni dei propri diritti. Il documento suggerisce di elaborare piani di emergenza attraverso una solida collaborazione tra le autorità responsabili della salute e del benessere delle persone ristrette, quindi tra i Ministeri della Salute e della Giustizia o dell'Interno. Tra le misure di prevenzione della diffusione del virus, l'OMS ritiene necessario il distanziamento sociale per i detenuti sospetti positivi, tramite una «quarantena in camera singola per un periodo di 14 giorni», ma specifica che «qualora l'isolamento sanitario di singoli detenuti non fosse praticabile, i detenuti possono essere posti in quarantena collettiva»¹⁰⁵.

5. Le misure deflative a due anni dallo scoppio della pandemia

Analizzando i numeri delle presenze in carcere si può notare come, già dall'anno successivo all'introduzione delle misure deflative, la popolazione detenuta sia di nuovo in aumento, nonostante nel corso dell'anno 2021, a differenza degli anni precedenti, il saldo tra gli ingressi negli istituti penitenziari dalla libertà (36.539) e le persone uscite in libertà (46.598) sia negativo (la differenza tra ingressi e uscite risulta -10.059, sono quindi uscite dal carcere più persone di quelle che sono entrate)¹⁰⁶.

I dati relativi al 15 maggio 2020 (data in cui è stato raggiunto il numero più basso di presenze, in seguito alle misure deflative), vedono un tasso di sovraffollamento sceso attorno al 104% (solo tre mesi prima, a febbraio, superava il 120%) con 52.679 persone detenute¹⁰⁷, mentre i dati registrati poco più di due anni dopo, il 31

¹⁰⁵ Organizzazione Mondiale della Sanità, 15 marzo 2020, *Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention*.

¹⁰⁶ Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. (2022). *Appendice alla relazione al Parlamento. Mappe e dati*, p. 32.

¹⁰⁷ Antigone. *XVI Rapporto*, cit., p. 57.

agosto 2022, rivelano un tasso di sovraffollamento cresciuto al 109% con 55.637 presenze (su una capienza regolamentare ufficiale di 50.922 posti¹⁰⁸)¹⁰⁹.

Tra il 18 marzo 2020 e il 31 marzo 2022, 6875 persone (provenienti dalla detenzione in carcere) hanno avuto accesso ai domiciliari sulla base del decreto-legge n. 18 del 2020, mentre ben 4123, quindi una parte consistente del totale, sulla base di norme preesistenti¹¹⁰.

Con il decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221¹¹¹, sono state prorogate fino al 31 marzo 2022 le licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà, la durata straordinaria dei permessi premio e la detenzione domiciliare, introdotte nel 2020. In particolare sono state prorogate tre misure. La prima è quella contenuta nell'art. 28 comma 1 del decreto legge n. 137 del 2020, che consente ai detenuti in regime di semilibertà di ricevere delle licenze premio straordinarie, quindi con durata superiore al massimo di 45 giorni all'anno previsti dal dall'art. 52 comma 1 dell'ordinamento penitenziario. La seconda riguarda il provvedimento contenuto all'art. 29 comma 1 del decreto 137/2020, che prevede la possibilità di concedere dei permessi premio di durata superiore a quella prevista dall'art. 30-ter della legge 354/1975 (15 giorni per volta e non più di 45 giorni in un anno). Il terzo provvedimento prorogato è quello dell'art. 30 comma 1 del medesimo decreto del 2020 che, in deroga all'art. 1 della legge n. 199 del 2010, permette l'esecuzione domiciliare delle pene fino ai 18 mesi (anche residui).

Questi provvedimenti, che inizialmente avevano validità fino al 31 dicembre 2020, pur essendo stati prorogati più volte (prima fino al 31 gennaio 2021¹¹², poi al 30

¹⁰⁸ La capienza regolamentare effettiva, che tiene conto anche dei posti temporaneamente non disponibili (a causa, ad esempio, di lavori di ristrutturazione), invece rivela un tasso di sovraffollamento ben più alto. Secondo il rapporto di metà anno di Antigone (2022) *La calda estate delle carceri*, al 30 giugno 2022, l'affollamento ufficiale risultava del 107,7%, ma calcolando i 3.665 posti non disponibili a livello nazionale in quel momento, la capienza effettiva diminuiva e il sovraffollamento effettivo saliva al 112%.

¹⁰⁹ Dap, *Detenuti presenti - aggiornamento al 31 agosto 2022*. https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST393945&previousPage=mg_1_14

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221, "Proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da Covid-19".

¹¹² Dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute,

aprile 2021¹¹³, poi ancora al 31 luglio 2021¹¹⁴, al 31 dicembre 2021¹¹⁵ ed infine fino al 31 marzo 2022¹¹⁶).

Soltanto le licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà (norma che sospende il rientro in carcere per la notte) è stata prorogata fino al 31 dicembre 2022, dalla legge n. 15 del 25 febbraio 2022¹¹⁷.

sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”.

¹¹³ Dal decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 “Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea”.

¹¹⁴ Dal decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52 “Misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19”.

¹¹⁵ Dal decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105 “Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche”.

¹¹⁶ Dal D.L. 221/2021.

¹¹⁷ Legge 25 febbraio 2022, n. 15 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi”.

CONCLUSIONI

Il sovraffollamento penitenziario in Italia è stato, negli ultimi decenni, una questione centrale per il rispetto dei diritti umani nel Paese. È spesso stato causa di violazioni dei diritti umani delle persone private della libertà, a cui sono seguite delle condanne da parte della Corte europea dei diritti umani. In risposta a queste sentenze, in particolare alla sentenza pilota *Torreggiani*, lo Stato ha messo in capo una serie di misure, a partire dalla dichiarazione dello stato d'emergenza nel 2010, per rientrare nei parametri di salvaguardia e tutela delle condizioni in cui vivono le persone detenute. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha premiato lo sforzo dell'Italia, valutando positivamente i passi avanti compiuti, tuttavia allo scoppio della pandemia il nostro sistema penitenziario era tutt'altro che preparato a gestire un'emergenza sanitaria in cui, trattandosi di un virus, il distanziamento sociale diventava una prerogativa fondamentale.

L'emergenza pandemica e la conseguente necessità di aumentare lo spazio a disposizione per ogni detenuto, per evitare il contagio, potevano essere l'occasione per intervenire in modo efficace sul sovraffollamento, con provvedimenti che modificassero in modo strutturale l'ordinamento penitenziario e l'utilizzo degli istituti di pena.

Nonostante ci sia stato nel 2021 un maggior numero di uscite dal carcere rispetto agli ingressi, non risulta abbastanza per determinare un cambio di rotta.

Infatti, se si confrontano i dati sulle presenze, i posti disponibili e il tasso di sovraffollamento di metà maggio 2020 con quelli di fine agosto 2022, si può notare come la popolazione carceraria sia tornata a crescere di quasi tremila unità, dopo soli due anni, anziché mantenere il trend decrescente che aveva assunto nel corso del 2020.

Le misure deflattive non hanno quindi avuto un effetto a lungo termine, soprattutto tenendo conto del fatto che buona parte delle uscite dal carcere e dei mancati nuovi ingressi, si deve all'applicazione, da parte della Magistratura, di norme esistenti nel nostro ordinamento penale e penitenziario già prima dell'emergenza pandemica. Ad esempio l'affidamento in prova (art. 47 o.p.), la detenzione domiciliare (art. 47 ter

o.p.), il differimento della pena (art. 147 c.p.), la sostituzione della custodia cautelare in carcere con altre misure.

Infatti, i provvedimenti introdotti da febbraio 2020, sono stati temporanei e alcuni, come quelli riguardanti la detenzione domiciliare e i permessi premio, non sono già più in vigore da fine marzo 2022. Inoltre, anche se la concessione di licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà è stata prorogata fino al 31 dicembre 2022, nel caso in cui non venisse estesa oltre la fine dell'anno, coloro che hanno vissuto due anni in licenza fuori dal carcere, con riscontri anche molto positivi, dovranno essere reintegrate all'interno dei penitenziari, aumentando la pressione sugli istituti e facendo crescere il sovraffollamento.

BIBLIOGRAFIA

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 10 dicembre 1948, risoluzione 217A (III), *Dichiarazione universale dei diritti umani*.

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 16 dicembre 1966, risoluzione 2200A (XXI), *Patto internazionale sui diritti civili e politici*.

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 10 dicembre 1984, risoluzione 39/46, *Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*.

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 14 dicembre 1990, risoluzione 45/111, *Basic Principles for the Treatment of Prisoners*.

Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 9 gennaio 2003, risoluzione 57/199, *Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*.

Associazione Antigone. (2008). *In galera! V Rapporto sulle condizioni di detenzione*.

Associazione Antigone. (2010). *Da Stefano Cucchi a tutti gli altri. Un anno di vita e morte nelle carceri italiane. VII Rapporto sulle condizioni di detenzione*.

Associazione Antigone. (2011). *Le prigionie malate. VIII Rapporto sulle condizioni di detenzione*.

Associazione Antigone. (2012). *Senza dignità. IX rapporto sulla condizione detentiva in Italia*.

Associazione Antigone. (2013). *L'Europa ci guarda. X rapporto sulle condizioni di detenzione*.

Associazione Antigone. (2014). *Oltre i tre metri quadri. XI rapporto sulle condizioni di detenzione*.

Associazione Antigone. (2020). *Il carcere al tempo del coronavirus. XVI Rapporto sulle condizioni di detenzione.*

Associazione Antigone. (2021). *Oltre il virus. XVII Rapporto sulle condizioni di detenzione.*

Associazione Antigone. (2022). *Il carcere visto da dentro. XVIII Rapporto sulle condizioni di detenzione.*

Cadin, R., & Manca, L. (2016). *I diritti umani dei detenuti tra diritto internazionale, ordinamento interno e opinione pubblica.* Editoriale scientifica.

Centro Diritti Umani Università di Padova. (2022). *Annuario italiano dei diritti umani 2021.*

Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, 20 marzo 2020, CPT/Inf(2020)13, *Principi relativa al trattamento delle persone private della libertà nel contesto della pandemia del Coronavirus (COVID-19).*

Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, 1 luglio 2020, *Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules.*

Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, 15 dicembre 2015, CPT/Inf (2015) 44, *Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards.*

Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, 13 aprile 1992, CPT/Inf (92) 3, *2nd General Report on the CPT's activities.*

Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, 22 agosto 1997, CPT/Inf (97) 10, *7th General Report on the CPT's activities.*

Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, 3 settembre 2001, CPT/Inf (2001) 16, *11th General Report on the CPT's activities*.

Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, 31 luglio 1957, risoluzione 663 C (XXIV), *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*.

Corte Europea dei Diritti Umani, 16 luglio 2009, ricorso n. 22635/03, sentenza *Sulejmanovic c. Italia*.

Corte Europea dei Diritti Umani, 8 gennaio 2013, ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 13 gennaio 2010, *Dichiarazione dello stato di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale*.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2020, “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”.

Decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, *Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri*.

Decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78, *Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena*.

Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 “Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria”.

Decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11 “Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria”.

Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”.

Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 “Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale”.

Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 “Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”.

Decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221 “Proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da Covid-19”.

Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, 22 febbraio 2020, *Raccomandazioni organizzative per la prevenzione del contagio da coronavirus.*

Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, 25 febbraio 2020, *Ulteriori indicazioni per la prevenzione del contagio da coronavirus.*

Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, 26 febbraio 2020, *Indicazioni specifiche per la prevenzione del contagio da coronavirus - regioni Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, Marche, Toscana e Sicilia.*

Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Ufficio del Capo del Dipartimento, Sezione Statistica. *Detenuti presenti italiani e stranieri - Anni 1991-2022.* https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.page

Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Ufficio del Capo del Dipartimento, Sezione Statistica. *Detenuti presenti - aggiornamento al 31 agosto 2022.*

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST393945&previousPage=mg_1_14

Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. (2020). *Relazione al Parlamento.*

Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. (2021). *Relazione al Parlamento.*

Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. (2022). *Relazione al Parlamento.*

Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. (2022). *Appendice alla relazione al Parlamento. Mappe e dati.*

Garante Nazionale e Portavoce della Conferenza dei Garanti Territoriali, 3 marzo 2020, *Nota sui provvedimenti assunti sulla prevenzione del Covid-19 negli istituti detentivi per adulti e minori.*

Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. *Chi siamo.* <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/ilgarante/chi-siamo/>

Legge 26 luglio 1975, n. 354 “Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”.

Legge 31 luglio 2006, n. 241, *Concessione di indulto.*

Legge 27 febbraio 2009, n. 14 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti”.

Legge 26 novembre 2010, n. 199, *Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno.*

Legge 28 aprile 2014, n. 67, *Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di*

sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili.

Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, 19 marzo 2010, n. 3861, *Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare la situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale.*

Organizzazione Mondiale della Sanità, 8 febbraio 2021, *Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention.*

Pisillo Mazzeschi, R. (2020). *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi.* Giappichelli Editore.

Sottocomitato per la prevenzione della tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, 9 dicembre 2010, CAT/OP/12/5, *Guidelines on national preventive mechanisms.*

Sottocomitato per la prevenzione della tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, 25 marzo 2020, *Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture to States Parties and National Preventive Mechanisms relating to the Coronavirus Pandemic.*

Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica. (2017). *Oltre le sbarre. La questione carceraria e 10 anni di politiche di contrasto al sovraffollamento cronico.*