

## La situazione carceraria in Italia: una sconfitta dello Stato di diritto

di **Maria Rosaria Donnarumma**

*Nonostante le sentenze di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo e i quasi dieci anni trascorsi dalla famosa decisione Torreggiani, il sistema penitenziario italiano e, in particolare, la situazione nelle carceri, denunciano persistenti profili di illegalità, in violazione dell'articolo 27 della Costituzione e dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.*

*Si pensi al sovraffollamento carcerario e alle conseguenze sugli individui in termini di salute fisica e psichica, all'abuso della custodia cautelare, ai non rari episodi di violenze fisiche e psicologiche, ai regimi speciali di detenzione, che spesso ignorano gli obiettivi basilari del sistema penitenziario, quale preminente il fine rieducativo della pena, nel rispetto della dignità umana.*

*Una riforma organica del sistema è quindi urgente, ove l'Italia voglia ancora qualificarsi "Stato di diritto".*

\*\*\*

*Despite the sentences of condemnation by the European Court of Human Rights and the almost ten years which have passed since the notorious Torreggiani decision, the Italian penitentiary system and, in particular, the situation in prisons, still exhibit persistent conditions of illegality, in violation of the article 27 of the Constitution and the article 3 of the European Convention on Human Rights.*

*Just think of prison overcrowding and its consequences on individuals in terms of both physical and mental health, the abuse of pre-trial detention, the frequent episodes of physical and psychological violence, the special prison regimes, which often ignore the basic objectives of the penitentiary system, that is the preeminent rehabilitative purpose of punishment, in respect of human dignity.*

*An organic reform of the system is therefore urgently needed, if Italy still wants to qualify itself as a country operating democratically under the rule of law.*

**Sommario** 1. Introduzione. - 2. Il sovraffollamento carcerario. La sentenza "pilota" Torreggiani della Corte europea dei diritti dell'uomo. - 3. Le violenze fisiche e psicologiche. I suicidi. La recidività. - 4. I regimi speciali di detenzione. - 5. Considerazioni conclusive.

## 1. Introduzione

A distanza di quasi dieci anni dalla sentenza “pilota” *Torreggiani* della Corte europea dei diritti dell’uomo<sup>1</sup>, e nonostante l’obbligo di conformarsi entro un anno dalla data di definitività della decisione, l’Italia non è riuscita a far fronte all’emergenza carceraria e ai molteplici profili di illegalità del sistema penitenziario, quali il sovraffollamento nelle carceri, il ricorso disinvolto alla custodia cautelare, la penuria di politiche rieducative, *etc.* Ciò in violazione dell’articolo 27 della Costituzione e dell’articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

Riteniamo pertanto utile soffermarci sulla problematica, nella speranza che ciò possa contribuire a sollecitare una riforma organica del sistema, alla luce dei principi indefettibili in uno Stato di diritto.

## 2. Il sovraffollamento carcerario. La sentenza “pilota” *Torreggiani* della Corte europea dei diritti dell’uomo

All’origine della sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*, pronunciata dalla Corte europea dei diritti dell’uomo l’8 gennaio 2013 e divenuta definitiva il 28 maggio 2013<sup>2</sup>, vi sono sette ricorsi proposti contro l’Italia, ai sensi dell’articolo 34 della Convenzione EDU, da detenuti negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza<sup>3</sup>.

I ricorrenti denunciavano le precarie condizioni di detenzione, in violazione dei diritti umani garantiti dall’articolo 3 della Convenzione EDU<sup>4</sup>.

La Corte richiama innanzi tutto la legge italiana n. 354 del 26 luglio 1975 sull’ordinamento penitenziario e la prassi interna pertinente, nonché le misure adottate per fronteggiare il problema del sovraffollamento nelle carceri, quali il decreto del 13 gennaio 2010 (dichiarazione dello stato di emergenza), l’ordinanza n. 3861 del 19 marzo 2010 (disposizioni urgenti per fronteggiare l’emergenza), un piano di intervento approvato il 29 giugno 2010, la legge n. 199 del 26 novembre 2010 recante disposizioni straordinarie in tema di esecuzione delle pene<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. *Torreggiani e altri c. Italia*, 8 gennaio 2013, ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/09, 37818/10.

<sup>2</sup> Essendo stata respinta dalla *Grande Chambre* la richiesta di un riesame avanzata dal Governo italiano.

<sup>3</sup> Prima della sentenza *Torreggiani* la Corte EDU si era già pronunciata contro il sovraffollamento nelle carceri e la violazione dell’articolo 3 della Convenzione il 16 luglio 2009 nel caso *Sulejmanovic c. Italia*, ricorso 22635/03.

<sup>4</sup> Cfr. sent. *Torreggiani e altri c. Italia* cit., §§ 7 a 16.

<sup>5</sup> *Ibid.*, §§ 17 a 28.

Nonostante quanto premesso, il tasso di sovraffollamento nelle carceri italiane, al 13 aprile 2012, era pari al 148%, e il 42% dei detenuti era sottoposto a custodia cautelare in attesa di giudizio.

Indi la Corte passa all'esame dei testi internazionali pertinenti<sup>6</sup>, rifacendosi in particolare al secondo (CPT/Inf (92) 3) e al settimo (CPT/Inf (97) 10) rapporto generale del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT)<sup>7</sup>, rapporti in cui si segnalano gli effetti negativi del sovraffollamento, con il conseguente abbassamento significativo della qualità della vita, sia in termini di svolgimento di un soddisfacente programma di attività (istruzione, lavoro, sport, esercizio all'aria aperta), essenziale per il fine rieducativo della pena, sia in termini di strutture adeguate e di igiene.

La raccomandazione Rec (99) 22, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 30 settembre 1999, invita gli Stati membri ad adeguare la legislazione e la prassi ai principi enunciati nell'allegato alla raccomandazione stessa.

Tali principi possono così riassumersi: *a)* la privazione della libertà personale dovrebbe essere una *extrema ratio* in rapporto alla gravità del reato; *b)* alcuni tipi di delitti andrebbero depenalizzati o riqualificati; *c)* prima del processo andrebbe ridotto il ricorso alla custodia cautelare; *d)* dopo il processo, onde rivalutare le misure alternative alle pene detentive di breve durata, è necessario realizzare infrastrutture adeguate per l'esecuzione e il controllo delle sanzioni comunitarie; *e)* le misure individuali (da preferirsi a quelle collettive), volte a ridurre la durata della pena detentiva, quale la liberazione condizionale, andrebbero promosse, ovviamente con gli opportuni controlli ed azioni per il reinserimento del reo.

La Corte cita anche la raccomandazione Rec (2006) 2, adottata dal Comitato dei ministri l'11 gennaio 2006, sulle regole penitenziarie europee e le condizioni di detenzione (superficie, cubatura d'aria, illuminazione, riscaldamento, aerazione, igiene) atte a soddisfare le esigenze di rispetto della dignità umana.

Passando all'esame "in diritto" il giudice, dopo aver riunito i ricorsi, stante l'analogia delle doglianze e della problematica<sup>8</sup>, si sofferma sull'invocata violazione dell'articolo 3 della Convenzione, premettendo un'analisi della ricevibilità alla luce di due eccezioni (difetto della qualità di vittima dei

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, §§ 30 a 32.

<sup>7</sup> Comitato istituito dall'art. 1 della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Strasburgo, 26 novembre 1987, ratifica italiana con legge n. 7 del 2 gennaio 1989), al fine di rafforzare l'articolo 3 della Convenzione EDU con un sistema non giudiziario di natura preventiva, basato su sopralluoghi.

<sup>8</sup> Cfr, sent. cit., § 33.

ricorrenti; mancato esaurimento delle vie di ricorso interne) presentate dal Governo italiano.

Sul difetto della qualità di vittima ai sensi della Convenzione<sup>9</sup>, la Corte rileva che non è sufficiente l'adozione di una misura favorevole al ricorrente, ma è necessario che l'autorità nazionale riconosca la violazione della Convenzione e vi ponga rimedio, il che non è avvenuto.

Sul mancato esperimento delle vie di ricorso interne<sup>10</sup>, nel caso di specie il procedimento davanti al magistrato di sorveglianza, rimedio esperito da uno dei ricorrenti, il sig. Ghisoni, l'articolo 35 della Convenzione, nell'enunciare la regola e subordinando ad essa il ricorso alla Corte EDU, fa riferimento, indipendentemente dalla natura giurisdizionale o amministrativa del rimedio interno, al carattere effettivo dello stesso, intendendo per effettività l'adeguatezza, l'accessibilità, l'efficacia. Ciò non è riscontrabile nell'attuale situazione del sistema penitenziario italiano, come confermato dal caso del sig. Ghisoni che, pur avendo ottenuto il 20 agosto 2010 un'ordinanza favorevole dal magistrato di sorveglianza, ordinante alle autorità amministrative competenti l'adozione d'urgenza di adeguate misure, ne ha visto l'esecuzione solo nel febbraio 2011. Di qui la legittimità, secondo i principi del diritto internazionale generale, ribaditi nella giurisprudenza della Corte, che circostanze particolari possano dispensare il ricorrente dall'obbligo di esaurire le vie di ricorso interne. Il che è pertinente nel caso di specie, onde il rigetto dell'eccezione avanzata dal Governo italiano.

Nel merito la Corte esamina le doglianze dei ricorrenti (mancanza di spazio vitale nelle celle, penuria di acqua calda, aria, luce, igiene), doglianze negate o minimizzate dal Governo italiano, e ribadisce l'ovvio principio che "la carcerazione non fa perdere al detenuto il beneficio dei diritti sanciti dalla Convenzione", anzi la vulnerabilità della situazione carceraria pone a carico delle autorità, ai sensi dell'articolo 3, "un obbligo positivo che consiste nell'assicurare che ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano l'interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente"<sup>11</sup>.

Alla luce di quanto precede e del fatto che il principio "*affirmanti incumbit probatio*" non si presta sempre ad un'applicazione rigorosa nei confronti di persone in situazione di vulnerabilità, tanto più che il Governo italiano non ha presentato alcun documento pertinente atto a smentire le affermazioni

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, §§ 36 a 40.

<sup>10</sup> *Ibid.*, §§ 41 a 56.

<sup>11</sup> *Ibid.*, §§ 57 a 69.

dei ricorrenti, la Corte conclude nel senso che “vi è stata violazione dell’articolo 3 della Convenzione”<sup>12</sup>.

Altro profilo importante della decisione è l’applicazione della procedura della sentenza “pilota” (articolo 46, co. 1 e 2, della Convenzione)<sup>13</sup>. A una tale soluzione la Corte addivene stante il carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario in Italia e il malfunzionamento cronico del sistema penitenziario, con la conseguente pendenza di diverse centinaia di ricorsi proposti contro l’Italia.

Onde permettere allo Stato italiano di adottare le misure interne necessarie per uniformarsi ai principi della Convenzione, ribaditi nella sentenza, la Corte pone all’Italia un termine di un anno dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva, e rinvia per lo stesso periodo l’esame dei ricorsi aventi come unico oggetto il sovraffollamento carcerario e non ancora comunicati al Governo italiano.

Purtroppo, come è dato constatare, non un anno, ma ben più di nove anni sono trascorsi senza che l’Italia si adeguasse ai principi della Convenzione, indefettibili in uno Stato che voglia ancora qualificarsi “di diritto”.

### **3. Le violenze fisiche e psicologiche. I suicidi. La recidività**

Il carcere in Italia, complice il sovraffollamento, è un luogo ove non sono rari episodi di violenza fisica e psicologica.

Un caso eclatante di violenza fisica, che ha indotto l’allora presidente della Consulta Marta Cartabia a parlare di “tradimento della Costituzione”, è il pestaggio avvenuto nel carcere di Santa Maria Capua Vetere il 6 aprile 2020, per cui si è recentemente aperto (7 novembre 2022) il processo davanti alla Corte d’Assise, con ben centocinque imputati tra poliziotti, funzionari dell’amministrazione penitenziaria e medici. I reati contestati sono la tortura, l’omicidio colposo (morte di un detenuto a seguito delle violenze subite), lesioni pluriaggravate, abuso di autorità, falso in atto pubblico.

Il sistema carcerario italiano va sempre più assumendo il carattere di un sistema essenzialmente securitario, piuttosto che riparativo e tendente alla rieducazione del condannato.

Le violenze psicologiche in carcere si moltiplicano. Le stesse condizioni di detenzione (sovraffollamento, celle troppo piccole, spesso con carenza di docce, acqua calda, luce, aria, schermatura alle finestre, *toilettes* a vista) ovviamente si traducono in una violenza psicologica, cui si aggiungono frequenti episodi di comportamenti abusivi da parte della polizia penitenziaria, che giungono fino al baratto di delazioni con la promessa di un alleggerimento della condizione detentiva.

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, §§ 70 a 79.

<sup>13</sup> *Ibid.*, §§ 80 a 100.

La situazione è peggiorata durante la pandemia di Covid-19 per la carenza di spazi per isolare i detenuti contagiati, e l'ulteriore isolamento psicologico causato dalla sospensione delle visite esterne.

La scuola e la formazione professionale soffrono inoltre di una cronica carenza di educatori.

Altrettanto dicasi per il lavoro in carcere, che potrebbe offrire uno strumento importantissimo per la rieducazione del detenuto e il suo futuro reinserimento nella società.

Una tale situazione determina il moltiplicarsi dei suicidi e di atti di autolesionismo, nonché un elevato tasso di recidività.

Si consideri inoltre l'abuso dello strumento della custodia cautelare e l'alta percentuale di detenuti tossicodipendenti.

#### **4. I regimi speciali di detenzione**

I regimi speciali di detenzione, quali il regime del c.d. ergastolo ostativo e il regime di alta sicurezza, ove implicino la presunzione *assoluta* di pericolosità del detenuto e non rispettino il principio del fine rieducativo della pena, sono illegali e inaccettabili in uno Stato di diritto.

Per quanto concerne l'ergastolo "ostativo" ricordiamo, per la Corte europea dei diritti dell'uomo, la sentenza del 13 giugno 2019 nel caso *Marcello Viola c. Italia*<sup>14</sup>, e per la Corte costituzionale italiana la sentenza n. 253 del 23 ottobre 2019<sup>15</sup>.

L'ergastolo "ostativo", cioè l'ergastolo che osta alla concessione dei benefici penitenziari al condannato per reati di particolare gravità, quali i delitti di criminalità organizzata, terrorismo, eversione, ove il soggetto non collabori con la giustizia, fu introdotto nell'ordinamento italiano dopo la strage di Capaci del 23 maggio 1992, nel clima di allarme sociale creato dall'uccisione del magistrato antimafia Giovanni Falcone<sup>16</sup>.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, nel procedere alla valutazione del caso (al ricorrente era stato negato l'accesso alla liberazione condizionale per non aver collaborato con la giustizia), rinvia, per i principi applicabili in tema di ergastolo, reinserimento nella società e liberazione condizionale, a quanto

---

<sup>14</sup> Pronunciata dalla prima sezione della Corte, ricorso n. 77633/16.

<sup>15</sup> Depositata il 4 dicembre 2019.

<sup>16</sup> Un tale regime fu introdotto in Italia dall'articolo 15 del decreto-legge n. 306 dell'8 giugno 1992, convertito con modifiche in legge n. 356 del 7 agosto 1992 (modificante l'articolo 4 *bis* della legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario), nel clima di allarme sociale creato dall'attentato dinamitardo del 23 maggio 1992 contro Giovanni Falcone, magistrato simbolo della lotta antimafia, cui seguì, il 19 luglio 1992, l'uccisione di un altro magistrato del *pool* antimafia, Paolo Borsellino.

dettagliatamente esposto nella sentenza *Vinter et autres c. Royaume-Uni* del 9 luglio 2013<sup>17</sup>.

Alla luce di tali principi, in sintesi il carattere “comprimibile” *de jure* e *de facto* della pena, con la possibilità di un riesame e la prospettiva di un accesso ai benefici penitenziari, la Corte, dopo un dettagliato esame della problematica e della normativa italiana, conclude che il regime dell’ergastolo “ostativo”, implicante l’equazione teorica tra rifiuto di collaborare e presunzione assoluta di pericolosità sociale del condannato, è incompatibile con l’articolo 3 della Convenzione europea e con il principio della dignità umana.

Dopo questa sentenza la Corte costituzionale, la cui giurisprudenza si era caratterizzata inizialmente per un approccio ambiguo, se non indulgente, verso le ragioni di politica criminale che avevano indotto il legislatore all’introduzione dell’ergastolo “ostativo”<sup>18</sup>, prende una posizione netta contro un tale regime. Essa dichiara che la presunzione assoluta di pericolosità sociale del condannato, sulla base dell’assunto che il rifiuto di collaborazione equivalga a perdurante pericolosità, è illegittima, in quanto non solo irragionevole, ma in violazione dell’articolo 27, comma 3, della Costituzione, che sancisce la funzione rieducativa della pena ed implica, quindi, la progressività trattamentale e la flessibilità della pena, contro rigidi automatismi.

Nel caso in esame il tema sottoposto alla Corte costituzionale dai giudici rimettenti concerneva la concessione del beneficio penitenziario consistente nel permesso premio. Partendo da tale premessa la Corte, di nuovo interpellata per la concessione questa volta della libertà condizionale, decide, con ordinanza n. 97 del 15 aprile 2021, di sospendere il giudizio *a quo*, pur ribadendo il necessario carattere *relativo* della presunzione di pericolosità, e fissa una nuova udienza per il 10 maggio 2022, onde dare al legislatore un congruo termine per disciplinare la materia. Ciò in quanto per la liberazione condizionale, che prelude all’estinzione della pena dopo l’esito positivo del periodo di libertà vigilata, sono in giuoco profili “apicali” della normativa, che non possono essere risolti con un intervento meramente “demolitorio” della Corte costituzionale.

Il termine è stato ulteriormente prorogato all’8 novembre del 2022 con ordinanza della Corte n. 122 del 10 maggio 2022, in accoglimento dell’istanza dell’Avvocatura generale dello Stato.

Lo scioglimento anticipato delle Camere, disposto con decreto del Presidente della Repubblica del 21 luglio 2022, ha purtroppo bloccato l’*iter* legislativo

---

<sup>17</sup> Pronunciata dalla *Grande Chambre* dopo una prima decisione della quarta sezione della Corte su ricorso di tre detenuti (*Vinter, Bamber e Moore*) contro il Regno Unito, ricorsi nn. 66069/09, 130/10, 3896/10.

<sup>18</sup> Cfr., in particolare, le sentenze n. 306 dell’11 giugno 1993, n. 273 del 5 luglio 2001, n. 135 del 9 aprile 2003.



del disegno di legge in materia, approvato dalla Camera dei deputati il 31 marzo 2022.

Il nuovo Governo, insediatosi dopo le elezioni del 25 settembre, ha approvato il 31 ottobre, nell'imminenza della data dell'8 novembre, un decreto-legge (n. 162), contenente tra l'altro modifiche alla disciplina dell'ergastolo "ostativo".

La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi nell'udienza dell'8 novembre, ha deciso di restituire gli atti al giudice *a quo* (Corte di cassazione, prima sezione penale), dichiarando che spetta a quest'ultimo "valutare la portata applicativa dello *ius superveniens* nel giudizio *a quo*, anche all'esito del procedimento di conversione del decreto-legge" (ordinanza n. 227 dell'8 novembre 2022). La problematica è dunque ancora aperta.

Per quanto concerne il regime di alta sicurezza è da osservare, purtroppo sempre in termini critici, che un tale istituto non è disciplinato dalla legge, bensì da circolari del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, onde l'ampia discrezionalità.

I detenuti in tale regime, in quanto considerati ad "alta pericolosità", vivono in reparti separati<sup>19</sup>, con esclusione o ampi limiti nella partecipazione ad attività sociali e culturali. Di qui il sacrificio del percorso rieducativo e di reinserimento sociale, che dovrebbe essere il fine precipuo della pena.

## 5. Considerazioni conclusive

Il sistema penitenziario italiano necessita di riforme strutturali, non più eludibili.

Per far fronte alle innumerevoli criticità non sono adeguate normative di emergenza o provvedimenti tampone, come è spesso accaduto.

A parte la costruzione di nuove carceri e l'ammodernamento di quelle esistenti, in modo da rendere la detenzione compatibile con il fine rieducativo della pena, nonché la previsione di nuove REMS (Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza) per i detenuti affetti da malattia mentale, la riforma dovrebbe riguardare, tra l'altro, un più ampio accesso alle misure alternative al carcere, la depenalizzazione di talune violazioni, una riduzione ragionevole della durata delle pene (in Italia si registrano condanne con pene più lunghe rispetto alla media europea), il ricorso eccezionale alla

---

<sup>19</sup> Essi sono suddivisi in tre "circuiti": il circuito AS1 per i detenuti nei cui confronti sia stato dichiarato inefficace il decreto di applicazione del regime di cui all'art. 41 *bis*; il circuito AS2 per i detenuti per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza; il circuito AS3 per i detenuti per delitti di cui all'articolo 416 *bis* c.p (associazione di stampo mafioso, ma senza ruoli apicali) o per reati connessi all'organizzazione per lo spaccio di stupefacenti.





custodia cautelare, la rivalutazione della giustizia "riparativa", un più ampio sistema di garanzie e controlli.

Ovviamente trattasi di un complesso di profili che vanno ben ponderati e che devono ispirarsi ad una cultura della pena in senso riparativo e rieducativo, non essenzialmente securitario.

Come è stato autorevolmente affermato, il grado di civiltà di un paese si misura anche dalla condizione delle sue carceri.