

PREFAZIONE

IL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO
E I DIRITTI UMANI

di Paolo Pinto de Albuquerque

1. Ledere la dignità umana significa violare la Convenzione europea dei diritti umani. Pertanto, il sovraffollamento dei penitenziari altro non è che una forma di trattamento inumano.

Ora, dal momento che le violazioni della Convenzione possono essere sicuramente compiute dalle autorità pubbliche, si possono dedurre diverse e rilevanti conseguenze.

In primo luogo, è possibile riscontrare una violazione convenzionale indipendentemente da ogni specifica condotta posta in essere dalle autorità penitenziarie (dolosa, colposa, attiva, omissiva). In secondo luogo, l'assenza di ogni intenzione di umiliare o degradare un detenuto, collocandolo in un struttura sovraffollata, non significa che l'art. 3 della Convenzione sia stato per questo rispettato. In terzo luogo, la violazione della Convenzione per via del sovraffollamento non dipende dalla prova di concreti danni subiti dal detenuto, fisici o psicologici; o dalla constatazione di altre negative conseguenze sulla sua salute; meno che mai, da ogni oggettivo rapporto tra le condotte delle autorità e i danni e le negative conseguenze. Infatti, la valutazione circa la non compatibilità della detenzione con l'art. 3 ingenera, quando il problema è il sovraffollamento, una non obiettabile presunzione, in base alla quale le autorità hanno causato dei danni di natura non pecuniaria alla persona danneggiata. Di conseguenza, le disposizioni interne e le prassi che governano i rimedi devono riflettere questa presunzione, piuttosto che condizionare il risarcimento alla capacità del ricorrente di dimostrare, attraverso prove a lui "esterne", l'esistenza di danni non pecuniari, vale a dire di sofferenze emotive.

D'altro canto, la disciplina in materia di risarcimenti deve essere conforme al giusto processo, espresso dall'art. 6 § 1 della Convenzione.

E quindi anche alla ragionevole durata del procedimento e alla necessità che il costo dello stesso procedimento, laddove la doglianza è legittima, non sia, in modo sproporzionato, a carico del detenuto. Una violazione della Convenzione può essere altresì dichiarata quando non vi è stato un precedente ricorso del detenuto. Il risarcimento, in materia di sovraffollamento, non è precluso dalla mancanza di un precedente reclamo alle autorità penitenziarie. Il carattere assoluto dei divieti previsti dall'art. 3 della Convenzione rende incompatibili siffatte eventuali preclusioni.

Ed è altresì fondamentale sottolineare che, in questi casi, considerando la particolare vulnerabilità dei ricorrenti, l'onere della prova deve alleviarsi. Certo che ai detenuti si può chiedere una descrizione *prima facie* della situazione e di basare le loro osservazioni su prove, quelle evidentemente realmente accessibili. E quindi è legittimo chiedere una descrizione delle condizioni della detenzione, eventualmente qualche dichiarazione di testimoni, anche se esistono le interlocuzioni occorse con le autorità penitenziarie e i garanti. Non di meno, è in capo alle autorità l'onore di negare le allegazioni. Questo poiché solo le autorità hanno accesso alla rilevante documentazione, utile per corroborare o definitivamente confutare le doglianze. Quindi, la presentazione di un corredo di prove *prima facie* da parte del ricorrente è sufficiente a spostare l'onere della prova in capo alle autorità penitenziarie, che devono giustificare le condizioni detentive. In assenza di una sufficiente risposta da parte delle autorità, i fatti riportati dal ricorrente devono considerarsi stabiliti. I detenuti e le autorità penitenziarie possono utilmente riferirsi anche, ad esempio, ai rapporti dei garanti dei diritti dei detenuti, nazionali, regionali, locali. In aggiunta, si deve considerare che un ricorso *prima facie* fondato ingenera anche un obbligo di approfondire d'ufficio la denunciata incompatibilità della situazione con i diritti umani e, quindi, la raccolta di ogni prova disponibile in possesso delle autorità.

Infine, il periodo riguardante la prescrizione. Si deve sicuramente tenere in particolare considerazione il fatto che, nell'ambiente penitenziario, la potenziale vittima di una violazione dei diritti umani è in una condizione di significativa vulnerabilità. Pertanto, il computo della prescrizione deve iniziare solo quando il detenuto o la detenuta non si trovano più in una insormontabile difficoltà di accedere al sistema di giustizia, inoltrando la doglianza. Inoltre, nel momento in cui si affrontano problemi riguardanti le condizioni detentive in generale, non singoli e specifici accadimenti; in altre parole, quando le questioni hanno a che

fare con un ampio spettro di problemi della detenzione, in riferimento ad esempio al sovraffollamento, alle condizioni sanitarie, alla temperatura nelle celle, alla mancanza di cibo adeguato, al problema di adeguate cure mediche; ebbene, in questi casi le doglianze devono essere affrontate come se riguardassero situazioni continuative, anche nel caso in cui la persona sia stata trasferita in altri e differenti penitenziari. Per questo, il tempo della prescrizione deve iniziare a scattare, in siffatto scenario di situazioni di continuità, solo dopo la fine dell'intero periodo di detenzione.

2. La risocializzazione è lo scopo primario della detenzione di ogni essere umano. Il sovraffollamento, con le sue conseguenze fisiche, psicologiche e sociali, è il primo ostacolo alla implementazione di qualsiasi programma di risocializzazione. Un adeguato spazio personale è una condizione *sine qua non* per la risocializzazione.

Questo minimo spazio – assolutamente necessario – riguarda gli internati, coloro che entrano per la prima volta in carcere, i recidivi, chi soffre di disturbi mentali. Non vi è alcuna oggettiva ragione, rispetto all'art. 3 della Convenzione, per considerare gli uni diversi dagli altri, accordando agli uni uno standard di garanzie maggiore rispetto agli altri. E non è certo possibile distinguere, ad esempio tra i detenuti con problemi mentali, in base alla gravità della pena o al fatto di essere imputati o condannati. Allo stesso modo, non vi è alcuna plausibile ragione di distinguere, in modo significativo, lo spazio personale a seconda che si tratti di celle singole, celle con più detenuti o celle tipo-dormitorio.

La mancanza di un sufficiente spazio personale non può essere bilanciata da altre condizioni materiali, come ad esempio lo spazio per dormire, l'accesso alla luce naturale durante il giorno e a quelle artificiali nella notte, la ventilazione, il riscaldamento, le condizioni igieniche appropriate, il cibo adeguato. Ancor meno dall'assenza di problemi riguardanti la salute e dalla inesistenza di comportamenti dolosi da parte dell'amministrazione penitenziaria. Altrimenti, l'approccio che sostiene la necessità di valutare complessivamente la detenzione, per supplire alla mancanza di un minimo spazio personale, rischia seriamente di annacquare l'assolutezza dei divieti di cui all'art. 3, indirizzando peraltro verso una brutta china le scelte delle autorità, svincolate da qualsiasi limite oggettivo. Questo, ovviamente, non significa che, una volta il detenuto abbia a sua disposizione un sufficiente spazio personale, allora altri aspetti dalla condizione materiale della detenzione non possono

condurre ad una violazione dell'art. 3. In ogni momento nel quale, a fronte di un adeguato spazio personale, si registrino, nonostante tutto, inadeguate condizioni riguardanti, sempre per fare degli esempi, il dormire, la illuminazione, la ventilazione, la temperatura, le condizioni sanitarie e quelle dei sanitari, ecco che il trattamento inumano deve essere inequivocabilmente censurato e adeguatamente risarcito.

3. Il fatto che un ricorso, riguardante una violazione dei diritti ricompresi nell'art. 3, possa essere presentato con un certo ritardo non può considerarsi una sorta di fattore che va a mitigare la eventuale violazione. Tutte le attuali e tutte le passate violazioni devono essere verificate e, se dichiarate, devono essere rimediate dalle autorità statali, anche rispetto al passato, ossia al momento in cui non erano ancora stati introdotti a livello interno i rimedi. Inclusi i casi nei quali la Corte europea dei diritti umani ha adottato una decisione di "inammissibilità retroattiva", nei confronti dei ricorsi di quei detenuti che non avevano esaudito i nuovi rimedi a livello interno, dopo che il ricorso alla Corte è stato comunque comunicato al Governo.

Del resto, non si può sostenere che la mera constatazione di violazione dell'art. 3 possa rimediare al sovraffollamento. Ovviamente, la dichiarazione di violazione è necessaria, ma non è sufficiente per soddisfare chi è vittima di una violazione dei diritti umani. O il sovraffollamento è una questione sufficientemente seria, tale da comportare una forma di trattamento inumano, e quindi da richiedere un risarcimento monetario; oppure, non è una questione seria, pertanto non è coperta dalla previsione dell'art. 3. Ciò che appare del tutto contraddittorio è concludere, da un lato, che il sovraffollamento costituisce un trattamento inumano e quindi rientra nelle garanzie convenzionali e, allo stesso tempo, dall'altro lato, che non merita alcun risarcimento di natura monetaria.

4. I criteri per determinare la quantità del risarcimento non sono nella completa discrezionalità degli Stati. Esistono tre fondamentali principi in questa materia. Primo: il principio della individualizzazione. Ad esempio, la quantità del risarcimento deve corrispondere alla concreta situazione di ciascun detenuto. Secondo: il principio olistico. Ad esempio, l'ammontare del risarcimento deve tenere in considerazione in modo cumulativo tutte le possibili situazioni di svantaggio, riguardanti le condizioni materiali della detenzione, come, anche qui, per fare alcuni

esempi, la mancanza di spazio adeguato per dormire, la scarsità della luce naturale durante il giorno e di quella artificiale durante la notte, la inadeguatezza della ventilazione e della temperatura, nefaste condizioni igieniche, cibo inadeguato, così come la cura personale. Terzo: il principio della risocializzazione. Ad esempio, l'entità del risarcimento deve considerare l'esistenza e il grado di implementazione del singolo programma trattamentale.

Alla base del risarcimento vi deve essere, in ogni caso, un risarcimento individualizzato, il che significa che sono inammissibili risarcimenti giornalieri basati su importi pre-determinati, forfettari e fissi. Una valutazione individualizzata della concreta situazione di ciascun detenuto richiede che sia tenuta in considerazione, complessivamente, la durata e la gravità delle condizioni detentive. Più a lungo durano le condizioni di detenzione giornaliera in violazione dell'art. 3, più si aggrava la violazione e più alto deve essere il risarcimento giornaliero. Allo stesso modo, più dura il periodo in condizioni che violano l'art. 3, più forte è la violazione e più il risarcimento deve crescere. In altre parole, il periodo trascorso in condizioni detentive che violano la Convenzione si deve calcolare in due modi: il tempo speso ogni singolo giorno e l'intero periodo speso in detenzione.

Altri fattori aggravanti riguardano sicuramente, come detto, la questione igiene, il problema della luce, la ventilazione, la temperatura e il cibo, oltre ogni effetto negativo sulla salute del detenuto e ogni *dolus malus* da parte delle autorità penitenziarie.

Nel caso della detenzione di una persona con problemi mentali, così come in quello di una persona con una condanna pari a cinque o a più anni, l'assenza di un programma trattamentale individualizzato o qualsiasi seria mancanza nella sua implementazione costituisce senz'altro un rilevante fattore di aggravio. Il punto è che lo spazio personale a disposizione di un detenuto deve essere valutato entro il programma di risocializzazione. Se non esiste possibilità di esercizio fisico, di educazione e di lavoro o se la loro programmazione è insufficiente, la condizione della detenzione si aggrava e di questo l'importo del risarcimento deve tenere conto. Fortemente collegato con questo aspetto, si deve considerare che anche ogni violazione delle disposizioni che mirano a separare i detenuti in determinate "categorie" è un elemento da tenere in considerazione in termini di risarcimento, proprio perché si tratta di misure che perseguono il programma individuale di trattamento mirante alla risocializzazione.

Ed è evidente che riferirsi alla situazione economica del paese significa implicitamente limitare il risarcimento monetario. Se è vero che una crisi economica in sé non può mai giustificare una violazione dell'art. 3, dato che gli Stati parti della Convenzione hanno l'obbligo di rispettarla anche in periodi economicamente difficili, è però anche vero che l'entità del risarcimento a favore delle vittime di una violazione convenzionale deve essere in linea con il tenore di vita nel paese. Ad ogni modo, resta che le difficoltà economiche non possono esentare gli Stati dall'organizzare i propri sistemi penali e penitenziari in modo che sia assicurato il rispetto della dignità dei detenuti.

Infine, per concludere sul tema dei risarcimenti monetari, va anche detto che non costituiscono l'unica possibilità per fronteggiare la questione del sovraffollamento, dal momento che, per fare un significativo esempio, anche la riduzione della pena può essere un modo appropriato per rimediare alla violazione convenzionale.

5. Quando è in discussione il diritto fondamentale di non essere torturato o trattato in modo inumano e degradante, i rimedi preventivi e i risarcimenti devono integrarsi, al fine di essere effettivi. Allo scopo di evitare o porre fine ad una violazione dell'art. 3, si devono porre in essere azioni a breve termine, attraverso l'immediato spostamento di un detenuto in un'altra struttura.

Se non è possibile, si deve garantire la possibilità di rivolgere una doglianza ad un organo indipendente. Questo organo deve: *a)* essere indipendente dalle autorità penitenziarie; *b)* garantire la effettiva partecipazione del detenuto al procedimento nel quale si valuta la doglianza; *c)* assicurare un giusto e rapido procedimento, basato sul contraddittorio, anche se non necessariamente attraverso una udienza orale e pubblica; *d)* avere a sua disposizione un ampio raggio di possibilità giuridiche per eliminare i problemi alla base della doglianza; *e)* rendere decisioni vincolanti e, in caso non siano eseguite, avere la possibilità di intervenire per garantirne l'attuazione.

Inoltre, le Regole Penitenziarie Europee richiedono che la normativa statale individui una serie di minimi e specifici requisiti, riguardanti la sistemazione dei detenuti, con particolare attenzione allo spazio calpestabile, alla disponibilità di metri cubi di aria, alla luce, alla temperatura e alla ventilazione.

È peraltro anche opportuno prevedere la capacità massima per ogni istituto penitenziario e, quindi, il numero chiuso, attraverso il calcolo

dello spazio per ciascun detenuto, in termini di metri quadrati e metri cubi. Così, la capacità ricettiva di un penitenziario riesce a non essere assunta come una sorta di concetto labile, la cui elasticità può essere utilizzata al fine di manipolare la realtà detentiva, finendo con il rendere il sovraffollamento più o meno apparente. I rimedi preventivi devono essere immediatamente disponibili se e quando la capacità minima del penitenziario non è rispettata.

6. Un approccio integrato al problema del sovraffollamento necessita soluzioni di lungo periodo, che possano influire sul cambiamento della normativa, delle prassi e dei comportamenti. Da questo punto di vista, le politiche in materia penale che incrementano in quantità reati e pene devono necessariamente essere riconsiderate.

Ripensare i reati bagatellari e quelli commessi da minori. Eliminare l'ergastolo e le pene minime obbligatorie. Ridurre le pene per reati minori. Aumentare la sospensione condizionale, la libertà vigilata e le possibilità di rilascio anticipato. Diminuire la custodia cautelare. Indirizzare i detenuti con problemi mentali e di droga alle cure e alle terapie, arrendando i ciclici e quasi meccanici arresti e incriminazioni e quindi le detenzioni. Ebbene, tutte queste sono ben note alternative alle politiche strettamente penali. Come la Corte ha detto: «se lo Stato non è in grado di assicurare che le condizioni dei penitenziari siano compatibili con le garanzie previste dall'art. 3 della Convenzione, lo Stato deve rivedere le sue politiche in materia penale, al fine di ridurre il numero di detenuti o porre in essere un sistema punitivo differente» (*Orchowski v. Polonia*, n. 17885 del 2004, Sez. IV, 22 ottobre 2009, § 153).

La costruzione di nuovi penitenziari o l'aumento di posti in quelli esistenti devono essere considerate l'ultima possibilità. Non si possono sminuire le conseguenze cui conducono queste opzioni. Come ha affermato il CPT: «per affrontare il problema del sovraffollamento, alcuni Stati hanno scelto di incrementare il numero di posti nei penitenziari. Dal canto suo, il CPT è ben lontano dall'essere convinto che aumentare il numero di posti possa da solo essere un rimedio appropriato per affrontare in termini duraturi la questione. Ed, in effetti, i non pochi Stati in Europa che hanno sposato un intenso programma di costruzione di penitenziari hanno ottenuto che, all'incremento del numero di posti nei penitenziari, è corrisposto *in tandem* l'incremento del numero dei detenuti» (CPT, *Settimo Rapporto Generale*, CPT/Inf (97) 10, 22 agosto 1997, § 14).

7. Non esiste alcuna organizzazione internazionale, così come nessun organismo internazionale, che hanno fatto tanto per lo sviluppo del diritto penitenziario come il Consiglio d'Europa e, in particolare, il suo Comitato dei Ministri e il suo Comitato per la Prevenzione della Tortura.

Composto da esperti indipendenti e altamente qualificati, il Comitato per la Prevenzione della Tortura ha il compito di implementare specifici standard in materia penitenziaria, in ogni luogo di detenzione, in Europa e ovunque esista la giurisdizione di uno Stato membro del Consiglio d'Europa. Le risoluzioni e le raccomandazioni del Comitato dei Ministri e i Rapporti Generali e gli standard del CPT sono rilevantissime fonti del Consiglio d'Europa. Costituiscono il più rilevante *soft law* in questi ambiti.

Le formule che si utilizzano sono indubbiamente prescrittive (“standard”, “regole”) e di certo tecnicamente rigorose. Il loro contenuto eccelle in precisione. Di norma, i rapporti esplicativi e i commentari arricchiscono la lettura delle disposizioni testuali. I lavori preparatori, che vedono coinvolti molti esperti, di diverse discipline, forniscono una solida base che giustifica le soluzioni adottate, assunte alla unanimità tra tutti coloro che prendono parte al procedimento di elaborazione. E la più ampia diffusione di questi standard sicuramente ne favorisce il rispetto da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Non abbiamo a che fare con standard virtuali, *de lege ferenda* o *in fieri*. Al contrario, si tratta di strumenti normativi che forniscono un prezioso orientamento sul come si deve interpretare la Convenzione.

8. Ho esposto delle brevi riflessioni che sfiorano solo alcuni dei temi affrontati in questo ricco volume. Il lettore potrà immediatamente rendersi conto che nel volume sono approfondite anche altre, tutte relevantissime, questioni, grazie ai contributi scritti da persone qualificate, esperte e sicuramente appassionate nella comune strada del rispetto dei diritti dei detenuti.

Auguro quindi una buona lettura. E, da parte mia, non posso fare altro che ringraziare di cuore la magistratura, l'accademia e l'avvocatura di questo straordinario paese che è l'Italia. Magistrati, professori, avvocati, tutti impegnati affinché gli standard europei in materia penitenziaria possano sempre più diventare una realtà in Italia. Nei loro confronti solo e unicamente ponti, per la più completa comprensione e anche il miglioramento della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani.