

**SCHEMA TECNICA**

**DECISIONI DEL COMITATO DEI  
MINISTRI DEL CDE SUL  
SOVRAFFOLLAMENTO  
CARCERARIO**

**Marzo 2024**

*Autori: Béranger Dominici, Martin Jouvin*

## **EUROPEAN PRISON LITIGATION NETWORK (EPLN)**

Réseau Européen de Recherche et d'Action en Contentieux Pénitentiaire (RCP)

Associazione di diritto francese secondo la legge del 1901

21 ter rue Voltaire

75011 Paris, France

[www.prisonlitigation.org](http://www.prisonlitigation.org)

© EPLN, 2024

## Indice

<b>Introduzione</b> .....	4
<b>1. Riferimento al lavoro del CdE e delle istituzioni nazionali per i diritti umani</b> .....	5
<b>2. Promozione di una strategia globale che coinvolga tutte le parti interessate</b> .....	5
<b>3. Strategie incentrate sulla custodia cautelare, sulle pene brevi e sui flussi di ammissione</b> .....	6
<b>4. Minore attenzione alla durata della detenzione e alla liberazione anticipata</b> .....	8

# Introduzione

Questo documento intende **fornire una panoramica della posizione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (CM) e del suo Segretariato sul problema strutturale del sovraffollamento carcerario.**

A tal fine, analizza le raccomandazioni del CM e del suo Segretariato in **13 Paesi selezionati**: Belgio, Bulgaria, Francia, Grecia, Italia, Moldavia, Polonia, Portogallo, Romania, Russia, Slovenia, Ucraina, Ungheria<sup>1</sup>. Sono state analizzate solo le note e le decisioni adottate fino a settembre 2023. I documenti più recenti non sono stati presi in considerazione.

Nei casi selezionati, alcuni dei quali sono **sentenze pilota o quasi pilota**<sup>2</sup>, la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha ritenuto che il sovraffollamento carcerario fosse un **problema strutturale o complesso**, da risolvere con l'adozione di provvedimenti sostanziali.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha dato talvolta delle indicazioni sul modo di affrontare questo problema. Tali indicazioni vanno da provvedimenti mirati da adottare entro un determinato lasso di tempo (ad esempio, nel caso di sentenze pilota, la previsione di rimedi efficaci a disposizione dei detenuti che intendano contestare le proprie condizioni di detenzione, cfr. *Torreggiani e altri c. Italia*, n. [43517/09](#), 2013, §§ 96-99), a considerazioni più ampie sulle politiche penali degli Stati (si veda in particolare *Orchowski c. Polonia*, in cui la CEDU ha affermato che “[se] lo Stato non è in grado di garantire che le condizioni di detenzione siano conformi ai requisiti dell'articolo 3 della Convenzione, deve abbandonare la sua politica penale rigida per ridurre il numero di persone detenute o introdurre un sistema di misure alternative”, *Orchowski c. Polonia*, n. [17885/04](#), 2009, § 153; si veda anche *Torreggiani*, § 95). Nonostante queste indicazioni, la CEDU ha più volte sottolineato che il CM è “in una posizione migliore” per indicare come uno Stato dovrebbe organizzare il proprio sistema penale o attuare riforme carcerarie (*Sukachov c. Ucraina*, n. [14057/17](#), 2020, § 145; si veda anche *Torreggiani*, §§ 94-95).

Il CM si riunisce a livello di delegati quattro volte l'anno per esaminare i progressi compiuti nell'attuazione di una serie di casi (“Riunioni DU”, sui diritti dell'uomo). L'esame si basa sui rapporti dei governi sui progressi compiuti (“piani d'azione”, “rapporto d'azione”) e sui documenti presentati dalle organizzazioni non governative (ONG) e dalle istituzioni nazionali per i diritti umani (INDU).

Occorre distinguere tra **due fonti principali**. In primo luogo, le **decisioni prese dal CM** (“decisioni del CM”), che sono i documenti di riferimento per comprendere la posizione del Comitato.

In secondo luogo, le **note preparate dal Segretariato del CM** (“Note”) prima della riunione DU, basate sulla documentazione ricevuta da governi, ONG e INDU. Queste note forniscono una descrizione e un'analisi della situazione nel paese in esame, nonché i provvedimenti adottati o previste dalle autorità nazionali. Esse contengono anche una serie di proposte da sottoporre all'attenzione del CM. Queste note non sono vincolanti, ma possono essere utilizzate per interpretare la decisione del Comitato<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> I paesi e le rispettive sentenze sono: **Belgio**: *Vasilescu c. Belgio*, n. 64682/12, 25 aprile 2014; **Bulgaria**: *Neshkov c. Bulgaria*, n. 36925/10, 27 gennaio 2015 e *Keyahov c. Bulgaria*, n. 41035/98, 18 gennaio 2005; **Francia**: *J.M.B. e altri c. Francia*, n. 9671/15, 30 gennaio 2020; **Grecia**: *Nisiotis c. Grecia*, n. 34704/08, 10 febbraio 2011; **Italia**: *Torreggiani c. Italia*, no. 43517/09, 8 gennaio 2013 e *Sulejmanovic c. Italia*, n. 22635/03, 16 luglio 2009; **Moldavia**: *Ciorap c. Moldavia*, n. 12066/02, 19 giugno 2007 e *I.D. c. Moldavia*, n. 47203/06, 30 novembre 2010; **Polonia**: *Orchowski c. Polonia*, n. 17885/04, 22 ottobre 2009 e *Norbert Sikorski c. Polonia*, n. 17599/05, 22 ottobre 2009; **Portogallo**: *Petrescu c. Portogallo*, n. 23190/17, 3 dicembre 2019; **Romania**: *Rezmiveş c. Romania*, n. 61467/12, 25 aprile 2017 e *Bragadireanu c. Romania*, n. 22088/04, 6 dicembre 2007; **Russia**: *Ananyev c. Russia*, n. 42525/07, 1 ottobre 2012; **Slovenia**: *Mandic c. Slovenia*, n. 5774/10, 20 gennaio 2012; **Ucraina**: *Sukachov c. Ucraina*, n. 14057/17, 30 gennaio 2020; **Ungheria**: *Varga e altri c. Ungheria*, n. 14097/12. Per maggiori dettagli sulle sentenze si vedano gli Allegati.

<sup>2</sup> Le sentenze pilota vengono adottate quando la questione in oggetto, per la sua natura strutturale o sistemica, dà luogo a un numero elevato di ricorsi simili. In queste sentenze la Corte può dare indicazioni sui provvedimenti che lo Stato convenuto deve prendere entro un termine specifico. La procedura della sentenza pilota consente alla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) di rinviare l'esame dei relativi ricorsi. Si veda il [factsheet sulle sentenze pilota](#) preparato dalla CEDU.

<sup>3</sup> Per maggiori dettagli si veda la [iGuide: Committee of Ministers Procedures and working methods](#), parte III. 5: “La documentazione [della riunione] comprende i documenti di base necessari per la discussione e le note all'ordine del giorno che riportano i progetti di decisione. Il Segretariato prepara le Note all'ordine del giorno solo quando apportano un valore aggiunto alle discussioni dei Delegati e/o quando sono necessarie per preparare la decisione dei Delegati”; si veda anche European Implementation Network, [Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights. A Handbook for NGOs, injured parties and their legal advisers](#), p. 14: “Queste note contengono le sintesi dei casi e delle questioni emerse e i progetti di decisione del CM su ciascun caso”.

In queste fonti sono stati selezionati solo gli elementi relativi al sovraffollamento carcerario (non sono stati presi in considerazione gli elementi relativi alle condizioni materiali di detenzione o i dettagli dei rimedi attuati che non erano legati al sovraffollamento).

## 1. Riferimento al lavoro del CdE e delle istituzioni nazionali per i diritti umani

Il CM promuove le soluzioni proposte in altri lavori del Consiglio d'Europa (CdE) in materia di sovraffollamento carcerario e politiche penitenziarie, come le **raccomandazioni** ([Raccomandazione R\(99\)22 sul sovraffollamento penitenziario e sull'inflazione della popolazione carceraria](#), [Raccomandazione R\(2000\)22 sul miglioramento dell'attuazione delle regole europee sulle sanzioni e le misure applicate in area penale esterna](#), [Raccomandazione R\(2003\)22 sulla liberazione condizionale](#) e [Raccomandazione R\(2006\)13 sull'uso della custodia cautelare, le condizioni in cui essa ha luogo e la messa in atto di tutele contro gli abusi](#) – si veda ad esempio, per la [Slovenia, 1259ª riunione, Note, 2016](#)), un **Libro bianco** (Comitato europeo sui problemi della criminalità, [Libro bianco sul sovraffollamento carcerario](#), 2016, cfr. ad es., per la [Romania, 1362ª riunione, Note, 2019](#); [1398ª riunione, Note, 2021](#); [1468ª riunione, Note, 2023](#)), le **posizioni del CPT** (specifiche per un determinato Paese o di rilevanza più ampia – ad esempio, la [relazione annuale del CPT per il 2021](#) che promuove l'uso di “una regolamentazione giuridica vincolante delle carceri” per affrontare il sovraffollamento carcerario, cfr. per il [Portogallo, 1475ª riunione, Note, 2023](#)), o l'**assistenza tecnica** fornita dal CdE (ad es. il Piano d'azione del Consiglio d'Europa per la Repubblica di Moldova 2021-2024, finanziato dal programma n. 18 del Human Rights Trust Fund Project (HRTF) – si veda, per la [Moldavia: 1265ª riunione, decisione del CM, 2016](#); per la [Russia: 1157ª riunione, Note, 2012](#)).

Anche i rapporti delle **INDU** sono citati come utili fonti di ispirazione che integrano le fonti del CdE (cfr. per la [Bulgaria: 1172ª riunione, decisione del CM, 2013](#), in cui il CM invita le autorità a “tenere in debito conto [...] le raccomandazioni pertinenti fatte dagli organismi di monitoraggio a livello nazionale e internazionale, tra cui il CPT e il Garante”; per il [Portogallo: 1475ª riunione, decisione del CM, 2023](#), in cui il CM invita le autorità ad attingere “pienamente alle competenze, al lavoro e agli strumenti rilevanti del Consiglio d'Europa e alle raccomandazioni del Meccanismo nazionale di prevenzione”).

## 2. Promozione di una strategia globale che coinvolga tutte le parti interessate

Il CM afferma chiaramente che la lotta al sovraffollamento carcerario richiede l'**attuazione di una strategia globale**, che coinvolga tutti gli attori rilevanti e che miri ad affrontare diversi aspetti del fenomeno, attraverso cambiamenti politici, attività di sensibilizzazione nei confronti degli attori rilevanti, provvedimenti organizzativi che abbiano un impatto sui regimi di detenzione e interventi sull'edilizia carceraria.

Anche se la magistratura è specificamente indicata come “l'unico attore che può **ordinare la scarcerazione o l'adeguamento della pena** e quindi essere in grado di **agire sulle 'fonti' delle violazioni dell'articolo 3**” (con riferimento alla [Francia, 1411ª riunione, Note, 2021](#)), **tutti gli attori rilevanti del settore penale** devono essere coinvolti (si veda per il [Belgio: “i pubblici ministeri, i magistrati inquirenti e dell'esecuzione, l'amministrazione penitenziaria e gli uffici di esecuzione esterna”, 1436ª riunione, Note, 2022](#); per la [Grecia: 1288ª riunione, Note, 2017](#) in cui il Segretariato invita a “riconsiderare il sistema penale e l'interazione tra il legislatore (sistema sanzionatorio), la magistratura (sentenze) e il sistema penitenziario (condizioni di detenzione)”; per il [Portogallo: 1475ª riunione, Note, 2023](#), in cui il Segretariato sottolinea il “chiaro valore aggiunto della consultazione di tutte le parti interessate” nel processo, e fa riferimento diretto al contributo fornito dagli **“attori della società civile**, che fornisce una visione chiara delle radici dei problemi e del tipo di azione idoneo ad affrontarli”).

Tale strategia è spesso assente nei Paesi presi in esame dal Comitato dei Ministri, e viene spesso ricordata come un **passo necessario per affrontare il problema del sovraffollamento carcerario** (si veda ad esempio, per la Francia: [1451<sup>a</sup> riunione, Note, 2022](#) e [decisione del CM](#); per l'Ucraina: [1475<sup>a</sup> riunione, Note, 2023](#) e [decisione del CM](#); per il Portogallo: [1475<sup>a</sup> riunione, Note, 2023](#) e [decisione del CM](#)). Gli esempi esaminati dimostrano che tale strategia deve affrontare il problema del sovraffollamento carcerario attraverso misure che incidono sul diritto penale sostanziale (per limitare il ricorso alla carcerazione) e processuale (per garantire ai detenuti l'accesso a rimedi efficaci) e sull'edilizia carceraria (per migliorare le condizioni materiali della detenzione).

Un esempio dell'attuazione di tali strategie si può trovare in Russia, nelle prime fasi dell'esecuzione della sentenza *Ananyev e altri c. Russia* (n. [42525/07](#), 2012), quando il CM "ha notato con soddisfazione che il piano d'azione si basa su una strategia globale e a lungo termine per la risoluzione del problema strutturale identificato dalla Corte" ([1157<sup>a</sup> riunione, Note, 2012](#) e [decisione del CM](#)). Questo piano d'azione comprendeva allo stesso tempo "provvedimenti volti a un più ampio ricorso a misure alternative alla detenzione; [p]rovvedimenti volti a migliorare ulteriormente le condizioni materiali della detenzione; [e] [p]rovvedimenti volti alla creazione di rimedi nazionali compensativi e preventivi e all'ulteriore miglioramento di quelli esistenti" (*ibidem*). Nonostante la sua iniziale "soddisfazione" per le misure adottate dalle autorità durante l'ultimo esame del caso sette anni dopo, il CM ha notato "con preoccupazione che la [CEDU] continua a emettere sentenze che ravvisano il sovraffollamento in un certo numero di strutture di detenzione e ha invitato le autorità a fornire informazioni sulle misure adottate per affrontare questo problema" ([1348<sup>a</sup> riunione, decisione del CM, 2019](#)).

Analogamente, le misure adottate dalle autorità italiane nell'attuazione della sentenza pilota *Torreggiani* (chiusa nel 2016) sono talvolta citate dal Segretariato come "fonte di ispirazione" per altri Paesi (si veda ad esempio per l'Ungheria: [1250<sup>a</sup> riunione, Note, 2016](#); per la Slovenia: [1259<sup>a</sup> riunione, Note, 2016](#)). Come evidenziato dal Segretariato, le autorità italiane hanno adottato misure su tre linee di azione: provvedimenti di politica penale per aumentare il ricorso alle misure alternative alla detenzione e limitare il ricorso alla carcerazione e alla custodia cautelare per i reati minori, provvedimenti organizzativi per migliorare le condizioni di vita dei detenuti, e ristrutturazione delle carceri ([1214<sup>a</sup> riunione, Note, 2014](#)). Il CM afferma con assoluta chiarezza che **i provvedimenti volti ad aumentare i posti nelle carceri, da soli, non sono in grado di risolvere il problema del sovraffollamento** (cfr. per la Francia: [1451<sup>a</sup> riunione, Note, 2022](#); per il Belgio: [1475<sup>a</sup> riunione, Note, 2023](#) e [decisione del CM](#)) – anche se possono essere parte della soluzione, se presi in parallelo con altre iniziative politiche (cfr. per la Grecia: [1172<sup>a</sup> riunione, Note, 2013](#); per la Romania: [1122<sup>a</sup> riunione, Note, 2015](#)).

### **3. Strategie incentrate sulla detenzione preventiva, sulle pene brevi e sui flussi d'ingresso**

Più volte nelle note del Segretariato e nelle decisioni del CM, si pone l'accento sulle "politiche volte a **limitare o moderare il numero di persone incarcerate**", che, in alcuni casi, appaiono come "l'unica strada percorribile per controllare il sovraffollamento" (citazioni relative all'Ungheria: [1250<sup>a</sup> riunione, Note, 2016](#), il Segretariato cita il [rapporto sulla visita del CPT pubblicato nel 2014](#), § 39).

Vengono quindi spesso promosse **alternative alla detenzione e alla custodia cautelare** (utilizzando sanzioni alternative o misure alternative alla detenzione). Questo è, ad esempio, l'obiettivo principale dell'intervento del CM in relazione all'Ungheria, in cui le alternative alla detenzione sono ritenute "sottoutilizzate" ([1377<sup>a</sup> riunione bis, Note, 2020](#); [1310<sup>a</sup> riunione, Note, 2018](#)). La questione è stata menzionata come parte del problema anche in altri Paesi, come l'Ucraina ([1390<sup>a</sup> riunione, Note, 2020](#) e [decisione del CM, 2020](#)), la Francia ([1451<sup>a</sup> riunione, Note, 2022](#) e [decisione del CM](#)), la Moldavia ([1186<sup>a</sup> riunione, Note, 2013](#) e [decisione del CM](#)), la Slovenia ([1259<sup>a</sup> riunione, Note, 2016](#) e [decisione del CM](#)), tra gli altri. La raccomandazione di fare un uso più ampio delle misure alternative alla detenzione viene fatta anche nei confronti del Portogallo, nonostante il Paese abbia uno dei tassi di carcerazione più bassi tra i Paesi del CdE – il che suggerisce che il problema del sovraffollamento abbia cause diverse ([1475<sup>a</sup> riunione, decisione del CM, 2023](#)).

Le alternative alla custodia cautelare sono state specificamente raccomandate o analizzate nei Paesi in cui la **frequenza e la durata della custodia cautelare** sono state ritenute un problema serio – si vedano in particolare i casi della [Polonia](#) ([1164<sup>a</sup> riunione, Note, 2013](#) e [decisione del CM](#)), della [Grecia](#) ([1390<sup>a</sup> riunione, Note, 2020](#)) o della [Russia](#) ([1288<sup>a</sup> riunione, Note, 2017](#)).

Tra le misure attuate dai Paesi esaminati o raccomandate dal CM o dal Segretariato, si riscontra un maggiore utilizzo del **monitoraggio elettronico** come alternativa alla detenzione “in custodia cautelare, come pena autonoma o come mezzo di esecuzione penale” (la citazione si riferisce al [Belgio](#), l’uso più ampio di questa misura è stato notato “con interesse” sia dal Segretariato che dal CM: [1475<sup>a</sup> riunione, Note, 2023](#) e [decisione del CM](#)).

Nei documenti esaminati non si nota alcuna analisi critica dell’uso di questa misura. In due procedimenti chiusi ([Polonia](#) e [Italia](#)), l’aumento dell’uso del monitoraggio elettronico per le pene brevi è stato attuato ed è **stato menzionato come parte di un insieme più ampio di misure** che hanno ottenuto alcuni risultati nell’ambito del sovraffollamento (cfr. per la [Polonia](#): [1265<sup>a</sup> riunione, Risoluzione, 2016](#), che menziona l’ultimo piano d’azione presentato secondo il quale il monitoraggio elettronico può essere ordinato come alternativa alle pene detentive fino a un anno; per l’[Italia](#): [1201<sup>a</sup> riunione, Note, 2014](#)).

In altri casi pendenti, **viene raccomandato un uso più ampio del monitoraggio elettronico come mezzo per diminuire il sovraffollamento** (cfr. per il [Belgio](#): [1475<sup>a</sup> riunione, decisione del CM, 2023](#), citata in precedenza – l’uso esteso delle misure alternative, fra cui il monitoraggio elettronico, avrebbe dovuto “contribuire a ridurre la popolazione carceraria” già sei anni prima, cfr. [1302<sup>a</sup> riunione, Note, 2017](#); per la [Romania](#): [1310<sup>a</sup> riunione, decisione del CM, 2018](#)). Viene fatta anche una **raccomandazione per il rafforzamento dell’esecuzione penale esterna** (cfr. per il [Belgio](#): [1475<sup>a</sup> riunione, decisione del CM, 2023](#); per la [Romania](#): [1362<sup>a</sup> riunione, Note, 2019](#), nelle quali il Segretariato si rammarica che l’esecuzione penale esterna rimanga “gravemente carente di personale nonostante il suo contributo fondamentale nell’allontanare più di 100.000 persone dal sistema carcerario, il che rende il suo efficace funzionamento di importanza vitale per il successo a breve e a lungo termine della strategia della Romania contro il sovraffollamento”; si veda anche il caso della [Slovenia](#), dove una delle misure adottate è stata la creazione di un servizio di esecuzione penale esterna: [1294<sup>a</sup> riunione, Note, 2017](#)).

Altre misure includono **interventi mirati sul diritto penale** per garantire che “la carcerazione sia un provvedimento di ultima istanza” (citazione relativa alla [Moldavia](#): [1406<sup>a</sup> riunione, Note, 2021](#)). Ciò è stato fatto per quanto riguarda i reati minori, ad esempio, dall’[Italia](#) ([1150<sup>a</sup> riunione, Note, 2012](#) e [decisione del CM](#)) o dalla [Polonia](#) ([1265<sup>a</sup> riunione, risoluzione, 2016](#) che cita l’ultimo piano d’azione), è stato previsto dalla [Grecia](#) nel 2020 nel quadro di una riforma “volta ad applicare una politica penale più moderata” ([1390<sup>a</sup> riunione, Note, 2020](#) e [decisione del CM](#)), ed è stato ritenuto necessario nel primo esame dell’attuazione da parte dell’Ungheria della sentenza pilota *Varga e altri c. Ungheria* (n. [14097/12](#), 2015; cfr. [1236<sup>a</sup> riunione, Note, 2015](#): il Segretariato ha affermato che lo sviluppo di alternative alla detenzione è necessario in considerazione del fatto che i reati minori sono spesso puniti con pene detentive). Per quanto riguarda il [Belgio](#), il CM ha utilizzato una formulazione alternativa, suggerendo di “ridurre il numero dei casi di incarcerazione previsti dalla legge” ([1475<sup>a</sup> riunione, decisione del CM, 2023](#)).

Un’altra misura che sembra aver acquisito importanza nelle decisioni più recenti è l’istituzione di un **controllo giuridicamente vincolante della popolazione carceraria**. È stato osservato che questo provvedimento è stato preso dalle autorità [slovene](#) nel quadro della loro “strategia nazionale multidimensionale per combattere il problema del sovraffollamento” ([1294<sup>a</sup> riunione, Note, settembre 2017](#): i detenuti del carcere di Lubiana dovevano essere automaticamente trasferiti in altre carceri quando la struttura raggiungeva la sua capacità massima) ed è stato raccomandato di prenderlo alla [Francia](#) ([1451<sup>a</sup> riunione, decisione del CM, 2022](#): il CM ha invitato le autorità a “prendere in considerazione nuovi provvedimenti legislativi per regolamentare la popolazione carceraria in modo più vincolante”) e al [Belgio](#) ([1475<sup>a</sup> riunione, decisione del CM, 2023](#): il CM ha invitato le autorità a “prendere in considerazione senza indugio provvedimenti vincolanti per regolamentare la popolazione carceraria”). Una misura simile era stata proposta dal Segretariato anche per il [Portogallo](#), ma non compare nella decisione del CM (1475<sup>a</sup> riunione, 19-21 settembre 2023: si confrontino le Note che suggeriscono di introdurre un “meccanismo giuridico vincolante di regolamentazione delle carceri, da attivare non appena si verificano situazioni di sovraffollamento [...] ad esempio prevedendo un limite massimo assoluto del

numero di detenuti in ogni carcere”, e la decisione del CM che si limita a invitare le autorità a fare “uso di tutti i mezzi consentiti dalla legislazione vigente per limitare gli ingressi nel sistema carcerario”).

## **4. Minore attenzione alla durata della detenzione e alla liberazione anticipata**

Le riforme attuate dagli Stati per ridurre la durata delle pene riguardano soprattutto i **reati minori**, come mostrano le riforme adottate dall'Italia, che ha introdotto “pene più lievi per i reati minori di droga” ([1201ª riunione, Note, 2014](#)) o dalla Grecia, che ha abolito i “reati minori” ([1390ª riunione, Note, 2020](#)).

La questione delle **pene lunghe** viene affrontata raramente.

In due occasioni, vengono brevemente citate come fattore di sovraffollamento. Per quanto riguarda la Francia, dopo aver sottolineato l'impatto delle pene brevi sul sovraffollamento, il Segretariato ha aggiunto che le pene più lunghe contribuiscono alla “sovraccapazione dei posti in carcere nel corso del tempo” ([1451ª riunione, Note, 2022](#)). Per quanto riguarda la Romania, il Segretariato ha espresso il timore che “pene più lunghe per i recidivi e condizioni più restrittive di accesso alla liberazione condizionale” possano annullare l'effetto positivo dell'uso più ampio del monitoraggio elettronico ([1310ª riunione, Note, 2018](#)).

La questione è affrontata in modo più dettagliato per quanto riguarda la Grecia: commentando un inasprimento delle pene per una serie di reati gravi, il Segretariato ha affermato che “**l'aumento delle pene al livello alto della scala penale non può essere compensato da una diminuzione più modesta al livello basso**” e che tale politica “di solito si traduce in un aumento dei tassi di incarcerazione e, di conseguenza, non può affrontare il sovraffollamento carcerario in modo coerente” ([1428ª riunione, Note, 2022](#)).

Gli esempi di **miglioramento dei meccanismi di adeguamento della pena** sono più frequenti, sia come raccomandazioni di provvedimenti da attuare (cfr. per il Belgio: [1355ª riunione, decisione del CM, 2019](#); per la Moldavia: [1406ª riunione, decisione del CM, 2021](#); per il Portogallo: [1475ª riunione, decisione del CM, 2023](#)), o come valutazione positiva delle misure adottate dalle autorità (cfr. per la Bulgaria: [1411ª riunione, Note, settembre 2021](#), a seguito di una riforma che consente ai detenuti di chiedere la liberazione condizionale direttamente al giudice competente e allenta le condizioni di accesso a tale misura da parte dei recidivi; per l'Italia: [1214ª riunione, Note, 2014](#), in merito a una riforma che ha ampliato le possibilità per i detenuti di beneficiare della liberazione anticipata sotto sorveglianza, aumentando il numero di giorni di detenzione per semestre necessari per maturare il diritto a tale misura; per la Romania: [1348ª riunione, Note, 2019](#) e [decisione del CM](#), in merito a una riforma della liberazione condizionale che ha contribuito a ridurre il numero di detenuti; per la Grecia: [1230ª riunione, Note, 2015](#), in cui il Segretariato suggerisce di integrare le misure esistenti, volte a “limitare il numero di persone incarcerate per scontare una pena (alternative alla detenzione) e a garantire una riduzione della popolazione dei detenuti definitivi attraverso la sospensione della pena da scontare o l'istituto della liberazione anticipata”, con delle alternative alla custodia cautelare).

È stato inoltre raccomandato di rendere permanenti i provvedimenti temporanei **adottati durante la pandemia di COVID-19**. Queste misure hanno spesso portato a una diminuzione della popolazione detenuta in seguito all'attuazione di meccanismi di adeguamento della pena (cfr. per il Portogallo: [1398ª riunione, Note, 2021](#) e [decisione del CM](#), con la raccomandazione del CM di rendere permanente una “esecuzione più flessibile delle pene”, descritta dal Segretariato nelle note come “indulto parziale delle pene detentive, concessione di un permesso straordinario, remissione della pena e anticipo della liberazione condizionale” – raccomandazione non ribadita in occasione dell'esame del caso del 2023). Per quanto riguarda il Belgio (che ha attuato misure simili sotto forma di estinzione della pena e liberazione anticipata, il Segretariato si è limitato a notare che “l'opportunità che si è presentata durante la prima ondata di COVID-19 è stata colta, ma i suoi **effetti** non sono stati mantenuti nel tempo”, il che non può essere interpretato come una raccomandazione a prorogare le misure ([1398ª riunione, Note, 2021](#), enfasi aggiunta: le misure sono menzionate nella relazione delle INDU di cui alla nota 15 delle Note del Segretariato).

Le questioni del sovraffollamento come fenomeno demografico e dei diritti procedurali dei detenuti si sovrappongono a quella dei rimedi compensativi che le autorità devono mettere in atto: in numerose occasioni, il CM ha suggerito di mettere in atto dei rimedi che assegnino **compensazioni sotto forma di**

**riduzione della pena** per i reclusi tenuti in cattive condizioni di detenzione (l'esempio citato a questo proposito è il rimedio messo in atto in [Italia](#) e ritenuto dalla CEDU, nella sentenza *Stella c. Italia* (n. [49169/09](#), 2014), avere "l'innegabile vantaggio di contribuire a risolvere il problema del sovraffollamento accelerando l'uscita dal carcere dei detenuti", cfr. anche [1201<sup>a</sup> riunione, decisione CM, 2014](#); cfr. per la [Russia](#): [1288<sup>a</sup> riunione, decisione del CM, 2017](#); per la [Romania](#): [1362<sup>a</sup> riunione, decisione del CM, 2019](#), in cui il CM si rammarica per "l'abolizione del rimedio volto a fornire un indennizzo sotto forma di riduzione della pena alle persone" detenute in cattive condizioni).



**Funded by the  
European Union**

Finanziato dall'Unione europea. I punti di vista e le opinioni espresse sono tuttavia esclusivamente quelli degli autori e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione europea. L'Unione europea non può esserne ritenuta responsabile.