queste istituzioni

Sovraffollamento carcerario: i numeri non parlano da soli. Spunti critici su dati, confronti europei e standard di misurazione

Francesco Picozzi

Numero 3/2026
14 ottobre 2026

Sovraffollamento carcerario: i numeri non parlano da soli. Spunti critici su dati, confronti europei e standard di misurazione

di Francesco Picozzi*

1. Con questo breve contributo, intendo affrontare un problema delicato, serio, diffuso a livello mondiale e di non facile risoluzione, ossia il sovraffollamento carcerario, che tratterò – alla luce di alcuni studi che ho condotto negli ultimi 12 anni – da una pluralità di prospettive, anche per sottolineare la complessità e la problematicità di un concetto talora impiegato in maniera semplicistica.

L'espressione "sovraffollamento carcerario" indica la situazione in cui, in un istituto o in un insieme di istituti penitenziari, il numero di persone coattivamente ospitate è superiore alla capacità delle strutture.

Oggi i numeri italiani sono all'incirca questi: a fronte di più di 63 mila presenze, la capienza regolamentare è di poco superiore ai 51 mila posti. Vi è quindi un esubero di 12 mila persone, che salgono addirittura ben oltre le 16 mila se si sottraggono i posti momentaneamente indisponibili per le più varie ragioni.

Insomma, con questo quadro riassuntivo potrei anche concludere la mia relazione, con la coscienza serena di avere fornito i dati essenziali per descrivere il problema, senza avere superato i limiti di tempo previsti.

La questione, però, è più complessa, poiché per la densità delle nostre carceri, come per tanti altri argomenti del sapere umano, i semplici dati numerici, per essere esposti in maniera corretta e non fuorviante dal relatore, devono essere accompagnati da alcune informazioni che, talora, portano a problematizzare concetti che possono essere ritenuti assiomatici e scontati.

Cercherò quindi di procedere a un più articolato inquadramento del concetto stesso di sovraffollamento carcerario. Per agevolarmi in questo compito mi avvarrò di un'elaborazione della dottrina spagnola, la quale propone una griglia tripartita per osservare la questione della

---

* Primo Dirigente di Polizia penitenziaria-dottore di ricerca in Tecnica della legislazione nell'Università degli studi di Genova. Le opinioni espresse nell'articolo sono personali dell'autore e non possono essere in alcun modo ricondotte all'Amministrazione di appartenenza.

Il contributo riporta, in forma scritta e corredata dall'apparato di note, le idee espresse dall'Autore presso il Consiglio Superiore della Magistratura, in occasione del convegno dal titolo *Il carcere in Italia a 50 anni dalla legge penitenziaria*, svoltosi il 4 dicembre 2025.

densità delle strutture penitenziarie da prospettive diverse, in modo da offrirne una descrizione più completa[1].

I tre concetti sui quali si struttura il cuore del mio intervento sono, dunque, i seguenti: 1) la *tasa de incarcelamiento* o tasso detentivo; 2) la *tasa de sobreocupación* o tasso di occupazione; 3) le *condiciones de hacinamiento* cioè le condizioni di affollamento a tal punto gravi da ledere i diritti umani.

Procediamo con ordine.

2. Il tasso detentivo, calcolato guardando al numero di persone incarcerate ogni 100 mila abitanti, permette di svolgere considerazioni su di un dato sistema penale e di fare confronti internazionali abbastanza attendibili; non consente, però, di trarre conclusioni sulle condizioni di vita intramuraria. In sostanza, per quanto ci interessa quest'oggi, il tasso detentivo permette di compiere una valutazione di ordine generale, rispondendo alla domanda se il numero delle persone detenute in un determinato Stato è elevato, oppure no, in relazione alla sua popolazione e in confronto agli altri ordinamenti.

Nel nostro caso sono di particolare utilità i Rapporti annuali Space I[2], mediante i quali il Consiglio d'Europa compara numerosi dati concernenti i sistemi penitenziari degli Stati membri. Da tali studi emerge un'indicazione piuttosto chiara. Infatti, nelle statistiche del 2024 l'Italia è inserita nel gruppo di Stati con un tasso detentivo medio, mentre negli anni precedenti – si vedano, ad esempio, il 2023 e il 2021 – il nostro Paese si è trovato spesso fra quelli con un basso numero di detenuti in proporzione alla popolazione. In sintesi, può dirsi che, nell'arco degli ultimi venticinque anni, l'Italia, in questi confronti europei, tendenzialmente è risultata avere un numero di detenuti medio o basso; il che induce a dubitare che il "caso italiano" del congestionamento delle carceri sia contraddistinto da un numero particolarmente elevato di persone ristrette, insostenibile per un apparato statale quale il nostro.

3. Passiamo alla seconda prospettiva di analisi, quella del tasso di occupazione degli istituti penitenziari, che si ottiene ponendo in relazione il numero degli individui reclusi con la capacità delle strutture detentive (si guarda, in pratica, a quante persone sono ristrette ogni 100 posti). Questo dato consente di formulare considerazioni sulle condizioni di un sistema carcerario, permettendo di valutare – sia pure in modo approssimativo – il suo livello di congestionamento. Insomma, con la *tasa de sobreocupación* guardiamo al sovraffollamento come fenomeno generale.

---

[1] C.R. YAGÜE, *Sobrepoblacìon penitenciaria y estrategias de intervención: el caso español*, in *La lotta al sovraffollamento carcerario in Europa Modelli di pena e di esecuzione nell'esperienza comparata*. a cura di A. Bernardi – M. Venturoli, Jovene, 2018, p. 299 s.

[2] *Space* è un acronimo che sta per *Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe*. Per la consultazione dei Rapporti *Space I* citati nel testo si rinvia al sito internet dell'Università di Losanna: http://wp.unil.ch/space.

Sul punto, in Italia siamo abituati da anni a vedere titoli giornalistici profondamente negativi, che descrivono un sistema nelle peggiori posizioni del poco onorevole elenco degli Stati con le carceri maggiormente congestionate[3]. Infatti, nonostante i suoi contenuti tassi detentivi (che abbiamo appena visto), l'Italia nei già citati Rapporti *Space* presenta tassi di occupazione delle strutture elevati, tanto da essere stata in taluni anni il secondo o, addirittura, il primo Stato del Consiglio d'Europa per gravità del sovraffollamento ("solo la Serbia o solo la Turchia peggio dell'Italia"). E questo nel contesto di un'organizzazione internazionale ben più vasta dell'Unione europea, il che rende il dato ancor più negativo.

Sul punto, però, è necessaria la seguente precisazione: le statistiche comparate europee non sono utilizzabili per effettuare comparazioni sul tasso di occupazione degli istituti. Può sembrare strano, ma questa è un'avvertenza contenuta negli stessi Rapporti *Space* (ma non riportata nei comunicati-stampa del Consiglio d'Europa) i quali ricordano che, in assenza di criteri vincolanti europei, ogni Amministrazione penitenziaria attesta la capienza dei suoi istituti calcolandola secondo parametri propri.

Sotto questo profilo, vi sono vari elementi di disomogeneità[4]. Per ragioni di sintesi, ne ricordo uno soltanto e fornisco un esempio concreto di quanto possa incidere sui risultati delle statistiche in materia. Mi riferisco alle capienze regolamentari delle celle.

Facciamo l'ipotesi di una camera di pernottamento di 19 mq; impiegando il criterio di capienza utilizzato dall'Amministrazione italiana questa risulta avere tre posti. Se invece si impiega quello considerato auspicabile dal Comitato europeo di prevenzione della tortura (CPT) la capienza sale a quattro posti. Laddove, poi, si faccia ricorso agli standard suggeriti dal Comitato internazionale della Croce Rossa o, addirittura, a quello minimale indicato dalla Corte EDU, il numero di posti sale, rispettivamente, a 5 o a 6. Dunque, a parità di condizioni reali, i riepiloghi statistici di ciascuna nazione possono offrire delle impressioni molto diverse. Ma, per l'appunto, si tratta soltanto di impressioni. In assenza di parametri certi, la mia personale opinione è nel senso che, se si utilizzasse un criterio omogeneo europeo, la posizione dell'Italia in queste scorrette graduatorie potrebbe essere un po' meno negativa. Viene, comunque, da chiedersi quanto la diffusione di confronti internazionali fondati su dati non comparabili influisca sulla corretta percezione del fenomeno del sovraffollamento carcerario.

---

[3] Tra i moltissimi articoli di stampa in tal senso, v. D. ALIPRANDI, *Rapporto Space: l'Italia tra i primi posti per detenuti in attesa di giudizio e record nella Ue per sovraffollamento*, in *Il Dubbio*, 8 aprile 2021, nonché E. MARTINI, *Carceri sovraffollate e detenuti over 50: l'Italia è al top, solo dopo la Turchia*, in *Il Manifesto*, 9 aprile 2021.

[4] Sull'argomento sia consentito rinviare ad A. LORENZETTI – F. PICOZZI, *Il sovraffollamento carcerario in Italia, ovvero della "manomissione delle parole"*, in *Lingue, linguaggi e spazi: per una diversa visione del carcere e della mediazione*, a cura di A. Benucci – G. Bonari – V. Monaci – O. Paris, Ca' Foscari, 2024, p. 51 ss.

4. Passiamo alla terza e ultima prospettiva e guardiamo alla sovrappopolazione dal punto di vista del diritto fondamentale del singolo individuo a non subire trattamenti inumani o degradanti. Se si osservano anche solo i recenti resoconti giornalistici sulle condizioni detentive degli ex Capi di Stato brasiliano e francese, appare chiaro come siano molteplici i fattori che incidono sulla qualità della vita intramuraria (illuminazione, riscaldamento, disponibilità di un letto e del bagno annesso alla camera); tuttavia, anche la stampa comprensibilmente vede nella disponibilità di una superficie adeguata un indicatore fondamentale[5]. In questo mio intervento, dovendo affrontare il tema della densità degli istituti penitenziari, mi concentrerò solo su quest'ultimo aspetto.

Per la definizione delle condizioni di affollamento tali da essere lesive del divieto inderogabile sancito dalla Convenzione EDU occorre, naturalmente, fare riferimento alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Quest'ultima, a partire da una famosa sentenza, ha risolto le sue contraddizioni interne, stabilendo alcune chiare regole di giudizio[6]. Per quel che più ci interessa in questa sede ricordo:

a) la superficie minima pro capite nelle celle a più posti, rilevante nella valutazione ai sensi dell'art. 3 della Convenzione, è di tre mq;

b) al di sotto di tale superficie si ha una forte presunzione di violazione dell'art. 3 CEDU;

c) il calcolo di tale superficie deve essere effettuato senza comprendervi quello dei sanitari, ma includendovi lo spazio occupato dai mobili.

Rispetto a queste indicazioni della Corte di Strasburgo, la giurisprudenza nazionale, anche nella sua massima espressione, si discosta non poco. La nostra Corte di cassazione, infatti, sostiene che il calcolo dello spazio disponibile deve essere eseguito scomputando alcuni arredi[7]. L'argomento centrale è che tanto in italiano quanto in francese i sostantivi "mobile" e "*meuble*" indicherebbero «un oggetto che può essere spostato, che è, appunto, mobile», come «il tavolino, le sedie, i letti singoli», mentre «gli armadi o i letti a castello» non potrebbero essere definiti "mobili" perché tendenzialmente fissi al suolo[8].

---

[5] Con riferimento all'ex Presidente della Repubblica Francese, Nicolas Sarkozy, v., tra gli altri, F. PIERANTOZZI, *Sarkozy in carcere: la cella di 11 metri quadri con frigo, tv e telefono. Con sé "Il conte di Montecristo"*, in *Il Messaggero*, 22 ottobre 2025. Di tenore simile i comunicati stampa dedicati alla camera detentiva dell'ex Presidente della Repubblica Federale Brasiliana, Jair Bolsonaro.

[6] Corte EDU, Grande Camera, sent. 20 ottobre 2016, *Muršić c. Croazia*, 7334/13.

[7] C. cass., Sez. Un., sent. 24 settembre 2020, n. 6551/2021, in *www.giustiziainsieme.it*, 2 marzo 2021, con nota di F. GIANFILIPPI, *Il letto (di Procuste) e le Sezioni Unite-sent. n. 6551/2021: il punto sugli spazi detentivi minimi e un'occasione per parlare ancora di giurisprudenza convenzionale e limiti all'apprezzamento del giudice nazionale.*

[8] Peraltro, benché con giurisprudenza non costante, la I Sezione penale della Suprema Corte si è talvolta spinta ancora oltre, giungendo a ritenere non computabile come superfice disponibile l'area dal letto singolo, anche se non ancorato al pavimento. In tal senso, da ultimo, C. cass., Sez. I, sent. 26 febbraio 2025, n. 12849, con *nota* di F. PENNAVARIA, *Detrazione dello spazio occupato dal letto e contabilità del dolore: quando la dignità del detenuto si misura in metri quadri*, in *Il Foro Italiano*, 2025, n. 7-8, col. 368.

Questa tesi del giudice di legittimità, però, oltre a non essere convincente rispetto alla versione francese della sentenza *Muršić*[9], non è praticabile rispetto a quella in lingua inglese[10] e, per quel che più conta, non viene messa in pratica nelle sentenze dei giudici di Strasburgo i quali, quando calcolano la superficie avuta a disposizione di un ricorrente, non operano detrazioni per la ovvia presenza di letti e armadietti, ma solo per eventuali sanitari collocati nella camera[11].

È, dunque, chiaro che i giudici interni utilizzano un più largo criterio di accoglimento dei ricorsi rispetto a quello elaborato dalla Corte EDU; criterio che in non pochi casi può rivelarsi decisivo, considerato il grande numero di ristretti che si trovano a fruire di superfici *pro capite* comprese fra i 3 e i 4 mq.

L'adozione di un peculiare canone di giudizio nazionale, peraltro, non è neppure compatibile con la legge italiana vigente, poiché l'art. 35-*ter* ord. penit. vincola il giudice interno a adeguarsi all'interpretazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti fornita dal Giudice della Convenzione.

Alla luce di queste considerazioni credo vada letto e problematizzato un dato – comunque negativo – di recente diffuso da organi di stampa[12]: nel corso del 2024, infatti, i nostri tribunali hanno pronunciato circa 5.700 condanne per condizioni detentive in violazione dell'art. 3 della Convenzione. In che misura una regola giurisprudenziale nazionale difforme da quella convenzionale europea ha inciso sull'accumularsi di questo esorbitante numero di pronunce?

5. Nell'avviarmi alle conclusioni, vorrei dedicare un cenno a due questioni correlate e abbastanza ricorrenti in materia.

Innanzitutto, l'asserita inerzia dell'apparato statale dal punto di vista delle realizzazioni di edilizia penitenziaria. Orbene, per quanto l'azione dei poteri pubblici in questo campo sia stata complessivamente insufficiente e, per taluni profili, stigmatizzata nelle relazioni della Corte dei conti, tuttavia, sembra ingeneroso parlare di Stato inerte. A ben vedere, dal 1990 ad oggi, la capienza complessiva regolamentare del sistema è passata da una davvero inadeguata di 29.800

[9] Sent. *Muršić*, § 114, versione francese: «*[la Cour] considère, s'appuyant en cela sur la méthode du CPT, que dans ce calcul, la surface totale de la cellule ne doit pas comprendre celle des sanitaires […]. En revanche, le calcul de la surface disponible dans la cellule doit inclure l'espace occupé par les meubles. L'important est de déterminer si les détenus avaient la possibilité de se mouvoir normalement dans la cellule*».

[10] Sent. *Muršić*, § 114, versione inglese: «*The Court considers, drawing from the CPT's methodology on the matter, that the in-cell sanitary facility should not be counted in the overall surface area of the cell […]. On the other hand, calculation of the available surface area in the cell should include space occupied by furniture. What is important in this assessment is whether detainees had a possibility to move around within the cell normally*».

[11] Nel solco della richiamata sentenza della Grande camera strasburghese, tra le molte, v. Corte EDU, sent. 5 dicembre 2023, *İlerde e altri c. Turchia*, 35614/19, § 172.

[12] Tra gli altri, E. MARTINI, *Celle «inumane», condanne record e 6mila risarcimenti*, in *Il Manifesto*, 30 ottobre 2025.

posti a una più vicina agli standard dei principali Stati europei di 51.200[13]. Un incremento, dunque, di 21.400 posti. Insomma, non abbastanza ma neppure poco!

In secondo luogo, la definizione del nostro sistema di esecuzione penale come "carcerocentrico". Numeri alla mano mi sembra un'affermazione discutibile. Infatti, a fronte di circa 47 mila persone in espiazione di pena in carcere, ve ne sono circa centomila che fruiscono di varie "misure di comunità"[14], ma soprattutto l'insieme più grande è costituito dai c.d. liberi sospesi, il cui numero è stimato in almeno centomila[15]; questi ultimi, pur condannati in via definitiva, non stanno espiando la pena in nessuna forma, in attesa della decisione del giudice di sorveglianza sulla loro ammissione a una misura alternativa. Il sistema appare, dunque, "carcerocentrico" soltanto per i delitti c.d. ostativi, che non consentono tale possibilità.

6. Spero di avere offerto in questo mio breve intervento dati e informazioni più soddisfacenti rispetto alla mera esposizione delle statistiche attuali su capienze e presenze. Credo che i profili problematici per un preciso inquadramento del fenomeno in esame siano molteplici e, inevitabilmente, alcuni li ho tralasciati per ragioni di tempo.

Talora si dice che il sovraffollamento carcerario sia un tema divisivo che si presta a letture ideologicamente orientate; penso che sia vero, nessuno di noi ne è immune, me compreso! Tuttavia, spero di aver mostrato che, prima ancora di dividersi sulle soluzioni, occorrerebbe intendersi sui dati: su come si calcolano le capienze, su come si misurano gli spazi, su come si leggono le statistiche europee. Senza questa base comune, il rischio è che il dibattito pubblico — ma anche quello tecnico-giuridico — proceda più per slogan che per analisi.

Affido anche quest'ultima riflessione al giudizio del lettore, nella consapevolezza che la discussione sulla densità delle carceri ci accompagnerà ancora a lungo.

---

[13] Nel recente passato, abbiamo ricavato dalle tabelle del Consiglio d'Europa un dato che queste non riportano espressamente, ossia il rapporto tra la capacità del sistema penitenziario e la popolazione del Paese per 100.000 abitanti, proponendo di definirlo "tasso di ricettività carceraria" e di usarlo per operare confronti tra i vari sistemi nazionali. In base a tale criterio, l'Italia sembrava disporre di un sistema dotato di una capacità ricettiva ancora abbastanza modesta. Resta fermo quanto detto sopra circa l'inconfrontabilità dei dati nazionali sulle capienze ufficiali. Sul punto, A. ALBANO – A. LORENZETTI – F. PICOZZI, *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario. Il problema "irrisolvibile"*, Giappichelli, 2021, p. 201.

[14] Entrambi i dati sono pubblicati sul sito istituzionale del Ministero della giustizia, *www.giustizia.it*, il primo a cura del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, nella scheda *Detenuti presenti – Aggiornamento al 30 novembre 2025*, il secondo, a cura del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, nell'analisi *Adulti in area penale esterna – Aggiornamento al 30 novembre 2025*. Si segnala, per una più accurata lettura dei dati, che entrambi i Rapporti statistici riportano il numero dei semiliberi, i quali, in tal modo, vengono calcolati due volte.

[15] Cfr. F. FIORENTIN, *La crisi sistemica dell'esecuzione penale e la problematica dei liberi sospesi*, in *www.sistemapenale.it*, 8 maggio 2025.