



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

- Sezione:** **Principi e tutela penale** - Principi del diritto penale – *Colpevolezza, umanità della pena e punibilità*
- Titolo:** ***La violazione del “dovere di diligenza” determina la condanna dello Stato per i delitti commessi dal detenuto che fruisca di misure alternative***
- Autore:** **STEFANIA SARTARELLI**
- Sentenza di riferimento:** Corte europea dei diritti dell'uomo, Sezione Seconda, Decisione del 15 dicembre 2009, *Maiorano e altri c. Italia* (ricorso n°. 28634/06)
- Parametro convenzionale:** art. 2 CEDU
- Parole chiave:** Responsabilità dello Stato per omicidi commessi da detenuti in semilibertà; finalità rieducativa della pena; dovere di diligenza dello Stato

1. Con la sentenza in esame, la Corte europea dei diritti dell'uomo (<http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc>) condanna l'Italia per la violazione dell'art. 2 CEDU sotto un duplice profilo, quello sostanziale consistente nella inosservanza dell'obbligo di assicurare una protezione generale della società contro comportamenti delittuosi commessi da detenuti per crimini violenti che fruiscono della semilibertà; e quello procedurale ravvisabile nell'aver mancato di condurre un'indagine soddisfacente rispetto alle possibili responsabilità dei propri funzionari.

Sembrerebbe delinearsi a tutti gli effetti, dunque, una responsabilità omissiva dello Stato italiano in contrasto con l'art. 2 della Convenzione, con particolare riguardo alla parte della disposizione in cui si fa riferimento all'obbligo positivo di prestazione che si traduce nell'obbligo per le autorità statali di adottare tutte le misure necessarie per la protezione delle persone sottoposte alla loro giurisdizione. In particolare, la Corte, dopo aver sottolineato la distinzione tra le controversie che hanno ad oggetto l'esigenza di una protezione “individuale” di una o più persone identificabili anticipatamente come potenziali bersagli di un'azione omicida, e quelle in cui viene in esame il dovere di diligenza volto ad assicurare una generale protezione della società contro gli eventuali comportamenti delittuosi di detenuti responsabili di crimini violenti (che si trovino in regime di semilibertà), ha ritenuto inquadrabile il caso posto al suo esame in seno a questa seconda



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

configurazione, non essendo possibile per le autorità italiane individuare le successive, potenziali vittime della condotta delittuosa.

Va subito sottolineato come tale censura non si traduca in una critica "in astratto" della Corte stessa al sistema penitenziario italiano che, anzi, ispirato dal fine legittimo di favorire il progressivo reinserimento dei detenuti, prevede misure sufficienti per assicurare la protezione della società (ciò che risulterebbe dimostrato anche dai dati statistici da cui si evince una bassissima incidenza della revoca della semilibertà a causa della commissione di nuovi reati), ma abbia ad oggetto la stretta valutazione del caso "in concreto" e delle sue peculiarità.

Merita allora un cenno la vicenda storica oggetto della pronuncia. Nel 1975 A. I. insieme ad altri due complici si rese responsabile di quello che sarebbe stato ricordato dalla cronaca italiana come "il massacro del Circeo" per aver tenuto recluse, per alcuni giorni, due giovani donne, sottoponendole a stupri e violenze brutali, finché, ritenute morte, le vittime vennero lasciate nel portabagagli di un'auto, ma una di essa era ancora viva e denunciò gli aggressori che nel 1976 vennero condannati all'ergastolo. Dal 1992 I., sulla base delle relazioni positive dell'assistente sociale, iniziò a beneficiare di alcuni permessi, nonostante si fosse trovato implicato, durante il periodo di reclusione, in diversi episodi criminosi, la concessione di tali permessi fu però sospesa nel 1993 a causa di una fuga coadiuvata nella sua realizzazione da organizzazioni criminali.

Dal 1999, A.I. ottenne di nuovo permessi di uscita per buona condotta, ma nel 2003 durante la fruizione di un permesso venne trovato dai carabinieri in una stanza di albergo in compagnia di un giovane pregiudicato. Nel 2004, sulla base delle relazioni positive di assistenti sociali e di psichiatri che ravvisavano cambiamenti significativi della sua personalità, il detenuto venne ammesso al regime di semilibertà anche in ragione della sua cooperazione con un'associazione culturale impegnata in progetti di reinserimento per giovani disadattati ed ex detenuti. Dopo la concessione della semilibertà, un pentito aveva dichiarato ad un magistrato della Procura presso il Tribunale di Campobasso che I. si apprestava a commettere un omicidio ed altri gravi reati e ad organizzare un traffico di stupefacenti. A seguito di tali informazioni, venne predisposta nei confronti dello stesso I. una stretta sorveglianza che consentiva di riscontrare come egli avesse ristabilito effettivi contatti con la malavita, così violando le prescrizioni derivanti dal regime di semilibertà. Tutte queste informazioni, però, non vennero trasmesse al Tribunale di sorveglianza competente e pertanto il detenuto- semilibero continuava a fruire della misura alternativa.

Fu proprio in costanza di godimento di tale beneficio che l'I. programmò ed eseguì insieme a dei complici il duplice omicidio della moglie e della figlia del ricorrente, il quale presentò anche una



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

denuncia nei confronti dell'autorità giudiziaria di Campobasso che avrebbe dovuto informare l'organo competente del comportamento di I. e dei suoi propositi criminosi, ma la denuncia venne archiviata, né fu promosso alcun procedimento disciplinare a carico delle autorità denunciate.

2. Dopo aver brevemente ripercorso le tappe della complessa vicenda storica sottesa alla decisione in esame, si può osservare come le censure della Corte si siano mosse lungo due binari, per quanto concerne la violazione sostanziale dell'art. 2 della Convenzione. Per un verso, è già la stessa ammissione dell'I. al beneficio che viene reputata discutibile in quanto gli elementi di favore (ravvisabili principalmente nelle relazioni positive di educatori e psichiatri, nella sua collaborazione con la giustizia, nel tendenziale rispetto delle prescrizioni imposte, nel cooperare con un'associazione culturale volta al reinserimento di giovani disadattati ed ex detenuti) erano controbilanciati da numerosi elementi in senso contrario che pertanto avrebbero dovuto ispirare una maggiore prudenza nel decidere di concedere la possibilità di trascorrere la maggior parte della giornata fuori del penitenziario e di entrare in contatto con il mondo libero, trattandosi di criminale recidivo giudicato colpevole di reati brutali che si era in diverse occasioni dimostrato irrispettoso della autorità e della legge. Anzi, a detta della Corte, proprio la decisione di affidare a I. il reinserimento sociale di delinquenti risultava poco opportuna, stante la concreta possibilità che tale contesto potesse diventare criminogeno.

Per altro verso, la "imprudente" concessione della semilibertà come sopra rilevata va a combinarsi con la omissione, da parte dell'autorità inquirente, di informare il tribunale di sorveglianza di Campobasso delle violazioni commesse da I. alle prescrizioni inerenti il regime di semilibertà, specie con riguardo alla ricostituzione di collegamenti con il crimine, con ciò impedendo al tribunale stesso di valutare l'opportunità di infliggere una sanzione disciplinare o addirittura la revoca della semilibertà, controbilanciando l'interesse ad un progressivo reinserimento sociale del semilibero con l'interesse alla protezione della collettività. Né può valere la circostanza che le indagini condotte in merito alle attività criminose intraprese da I. durante la semilibertà fossero coperte da segreto, in quanto l'interesse a scoprire la effettiva ripresa di attività delittuose in capo al condannato non poteva di certo prevalere sull'esigenza di proteggere la società dalle eventuali condotte poste in essere da una "persona pericolosa". Secondo la Corte, dunque, l'"imprudenza" nella concessione del beneficio combinata con l'omissione della sua revoca comportano una mancanza al dovere di diligenza che scaturisce dall'obbligo di proteggere la vita imposto dall'art. 2 della Convenzione.

Per la verità, nello sviluppo logico-argomentativo della sentenza Maiorano, la Corte esplicita come la concessione della semilibertà nel caso di specie appaia discutibile a fronte di una "condotta



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

lontana dall'essere irreprensibile" tenuta dal soggetto nel corso dell'espiazione della pena dell'ergastolo (dal 1976 al 2004, anno di concessione della misura alternativa) e disseminata da vari episodi delittuosi e non. Situazione, però, che è riscontrabile in numerosi casi di concessione della semilibertà in funzione di misura alternativa alle pene detentive di lunga durata, per i quali essa costituisce una tipica forma di trattamento progressivo individualizzato. Pertanto, a meno di non voler ipotizzare la esistenza di soggetti, a priori, non rieducabili, la situazione che si presentava ai giudici al momento della concessione della semilibertà all'I. era una situazione quasi ontologica, laddove in presenza di un "retroterra" soggettivo impegnativo e, nel lungo periodo, di ricadute recrudescenti nel crimine, si trattava di valutare, ex art. 50, comma 4, L. n. 354/1975 (la cui funzione risulta propedeutica, da un lato, al ritorno del soggetto in libertà e probatoria, dall'altro, dei risultati conseguiti tramite il trattamento risocializzativo svolto in istituto) la presenza di un preciso requisito soggettivo ovvero i «progressi compiuti nel corso del trattamento», che, di fatto, risultavano avvenuti in base alle cospicue relazioni svolte dal gruppo di esperti preposti all'osservazione della personalità del detenuto; nonché, la sussistenza delle condizioni per un graduale reinserimento del soggetto nella società (ciò che si profilava come possibile mediante l'attività di risistemazione di I. nella associazione culturale di cui si è detto).

Con particolare riguardo al requisito di merito dei progressi compiuti nel corso del trattamento, va precisato come esso, nel diritto interno, si sostanzia nella verifica relativa alla positività della risposta da parte dell'interessato alle sollecitazioni provenienti dal trattamento carcerario, oltre che alla possibilità di far fronte alla residua pericolosità mediante il beneficio della semilibertà. Tali progressi, pur non richiedendo il completamento del processo rieducativo che si identifica col sicuro ravvedimento, non possono neppure identificarsi con il giudizio positivo circa l'osservanza della disciplina carceraria e dell'espletamento dell'attività lavorativa (Cass., Sez. I, 8 giugno 1994, Solarino, in *Riv. pen.*, 1995, 671). Essi devono, invece, consistere in una evoluzione della personalità che faccia ritenere positivamente avviato il processo di revisione critica del passato e di abbandono dei disvalori che sono stati all'origine dei crimini commessi, con conseguente anticipato, ancorché parziale, reinserimento del soggetto nel contesto sociale (Cass., Sez. I, 24 giugno 1991, Tucci, in *Cass. pen.*, 1992, 2820; Cass., Sez. I, 3 aprile 2000, Ferrante, in *Cass. pen.*, 2001, 1628; posto che la semilibertà, ex art. 48, L. n. 354/1975, consiste nella concessione al condannato di trascorrere parte del giorno fuori dell'istituto per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale). Questa evoluzione verso modelli di vita socialmente validi va riscontrata non in via negativa, ma in via positiva e concreta, attraverso tutti gli aspetti e tutte le esplicazioni della condotta penitenziaria del soggetto, a partire dal complesso delle sue relazioni con l'universo carcerario, dalla sua disponibilità nei confronti della vita dell'istituto, e segnatamente nei



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

confronti delle opportunità trattamentali, fino alla corretta fruizione di più modesti benefici, quali i permessi premio (Cass., Sez. I, 14 ottobre 2008, Cantelli, in *CED*, rv 241430; Cass., Sez. I, 29 settembre 2009, M.A.I. in *CED*, rv 245051).

Non vi è ragione per ritenere, dunque, che nella concessione della semilibertà nel caso di specie, il tribunale di sorveglianza non si sia attenuto ai sopra detti criteri, riscontrandone, evidentemente la sussistenza, nonostante le precedenti infrazioni perpetrate dal detenuto.

Tanto ciò è vero che anche la stessa Corte EDU ha bisogno di ulteriori elementi per addivenire ad una pronuncia di condanna dello Stato italiano. La possibile "leggerezza" nella concessione del beneficio (peraltro, oggetto di una stretta valutazione discrezionale da parte del giudice interno) viene combinata con l'omesso avvio del procedimento di revoca della semilibertà, derivato dal difetto procedurale che ha visto il p.m. mancare di informare il tribunale di sorveglianza delle comprovate infrazioni alle prescrizioni imposte con la concessione della misura alternativa.

D'altronde, non è la prima volta che la Corte EDU si trova a giudicare l'Italia in merito all'osservanza del dovere di diligenza desumibile dall'art. 2 della Convenzione, in rapporto alla concessione della semilibertà: nel caso *Mastromatteo c. Italia* (decisione del 24 ottobre 2002, ricorso n.º 37703/97) lo Stato italiano era stato chiamato a rispondere per quanto commesso da due detenuti che, mentre fruivano del beneficio della semilibertà, avevano ucciso una persona nel corso di una rapina. Nel decidere il ricorso, i giudici europei, dopo aver verificato la "tenuta" della legislazione italiana sulle misure alternative alla detenzione rispetto all'art. 2 della Convenzione, avevano concluso che le autorità italiane, in virtù degli elementi in loro possesso (ovvero, proprio come nel caso *Maiorano*, i rapporti positivi adottati nei confronti dei detenuti stessi), non avrebbero potuto ragionevolmente prevedere che la rimessione in libertà di quei soggetti avrebbe costituito un serio rischio per la vita e l'incolumità pubblica, affermando, così, la mancata violazione dell'art. 2. Non solo. Sempre nel caso *Mastromatteo*, il dato sostanziale veniva supportato anche dal corretto funzionamento del meccanismo procedurale, in quanto venne rilevata l'esistenza di una efficace indagine penale che aveva portato all'identificazione, alla cattura e alla condanna degli assassini, tale da dimostrare anche un certo coordinamento interno tra gli uffici giudiziari preposti allo svolgimento della funzione giudiziaria. Ulteriore aspetto, quest'ultimo, che invece risulta carente nel caso *Maiorano*, in quanto lo Stato italiano, secondo la pronuncia in esame, non ha compiutamente adempiuto all'obbligo positivo di accertare l'eventuale responsabilità dei magistrati coinvolti nei fatti, posto che nessuna iniziativa è stata assunta nei confronti dei titolari dell'ufficio requirente che avevano omesso di trasmettere al tribunale di sorveglianza quelle notizie utili ai fini di una eventuale revoca della semilibertà, di tal guisa che si finisce per affidare al sistema



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

disciplinare anche la funzione del rispetto degli obblighi di protezione generale della società (A. Balsamo, *Quando lo Stato è responsabile per i delitti commessi da un detenuto in semilibertà*, in *Cass. pen.*, 2010, 1672).

3. La conclusione a cui si può approdare al termine del breve commento in esame ha un duplice risvolto: se, per un verso, appare innegabile una certa influenza che di fatto questa pronuncia potrebbe avere nella concessione delle misure alternative a soggetti che si siano macchiati di crimini cruenti, svolgendo, essa, quasi una funzione di "monito", per l'altro verso, sul piano strettamente giuridico, va rilevato come la concessione dei benefici penitenziari resti comunque un procedimento totalmente rimesso alla "libera" valutazione, da parte del giudice interno, della sussistenza dei requisiti a tal fine richiesti dalla legge italiana. Tale "principio" appare comprovato proprio dal fatto che la stessa Corte EDU è potuta addivenire ad una pronuncia di condanna per violazione del dovere di diligenza che scaturisce dall'obbligo di proteggere la vita di cui all'art. 2 CEDU stigmatizzando, non solo la "temeraria" concessione del beneficio (che, come già evidenziato, si fondava comunque su positivi riscontri, secondo quanto avvenuto anche nel caso Mastromatteo), ma soprattutto la mancata revoca dello stesso o meglio (trattandosi anch'essa di una valutazione discrezionale del magistrato di sorveglianza), la mancata comunicazione al giudice di sorveglianza della sopravvenienza di elementi tali da poter condurre ad un siffatto provvedimento: è il vizio procedurale, dunque, combinato con il mancato avvio di un accertamento disciplinare, il *quid pluris* che consente alla Corte (in questo caso) di censurare un procedimento come quello di sorveglianza che non può che essere fisiologicamente rimesso alla (sola) valutazione del giudice nazionale.

#### Precedenti

Corte eur. dir. uomo: caso *Mastromatteo c. Italia* (decisione del 24 ottobre 2002, ricorso n.° 37703/97); caso *Calvelli e Giglio c. Italia* (ricorso n.° 32967/96).

#### Profili di diritto interno

Normativa concernente l'ordinamento penitenziario: artt. 48, 50, 51 L. 26 luglio 1975, n. 354;

In merito alla valutazione del requisito soggettivo concernente i progressi compiuti nel corso del trattamento ai fini della concessione della semilibertà: Cass., Sez. I, 14 ottobre 2008, Cantelli, in *CED*, rv 241430; Cass., Sez. I, 29 settembre 2009, M.A.I. in *CED*, rv 245051; Cass., Sez. I, 24 giugno 1991, Tucci, in *Cass. pen.*, 1992, 2820; Cass., Sez. I, 3 aprile 2000, Ferrante, in *Cass. pen.*, 2001, 1628; Cass., Sez. I, 8 giugno 1994, Solarino, in *Riv. pen.*, 1995, 671.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea  
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Riferimenti bibliografici

A. Balsamo, *Quando lo Stato è responsabile per i delitti commessi da un detenuto in semilibertà*, in *Cass. pen.*, 2010, 1666

G. De Vero – G. Panebianco, *Delitti e pene nella giurisprudenza delle Corti Europee*, Torino, 2007, *passim*

A. Esposito, *Il diritto penale "flessibile". Quando i diritti umani incontrano i sistemi penali*, Torino, 2008, 161 ss.

G. Garuti, *Il massacro del Circeo*, in *Dir. pen. proc.*, 2010, 256

F.M. Iacoviello, *Il quarto grado di giurisdizione: la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Cass. pen.*, 2011, 794 ss.

N. Lettieri, *L'art. 2 della Convenzione sui diritti umani sul diritto alla vita*, in *Giur. merito*, 2009, 2312

E. Nicosia, *Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e diritto penale*, Torino, 2006, 112 ss.

C. Russo- A. Blasi, Art. 2, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. Bartole - B. Conforti – G. Raimondi, Padova, 2001, 35 ss.

S. Sartarelli, Artt. 48, 50, 51, in *Codice di procedura penale commentato, Leggi speciali e complementari*, a cura di A. Giarda- G. Spangher, Tomo III, Milano, 2010, 10566-10586 (v. anche bibliografia e giurisprudenza ivi citate).

F. Viganò, *Diritto penale sostanziale e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, 42 ss.

(23 maggio 2011)

[diritti-cedu.unipg.it](http://diritti-cedu.unipg.it)