



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:	Diritti sovranazionali e processo penale – Garanzie dell'imputato
Titolo:	<i>Corte europea dei diritti dell'uomo e sovraffollamento carcerario: il caso Torreggiani e altri c. Italia</i>
Autore:	MARIANGELA MONTAGNA
Sentenza di riferimento:	Corte eur.dir.uomo, 8 gennaio 2013, <i>Torreggiani e altri c. Italia</i>
Parametro convenzionale:	art. 3 CEDU
Parole chiave:	Processo penale; ordinamento penitenziario; esecuzione di pene detentive

1. Una sentenza pilota: quale significato?

Negli ultimi anni, sono stati molteplici i mutamenti che hanno riguardato il funzionamento della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tra questi un ruolo di assoluto rilievo per gli effetti che ne conseguono è da attribuirsi alle c.d. "sentenze pilota", di cui la decisione in commento è un significativo esempio.

E' noto come, in alcuni casi, la Corte di Strasburgo abbia abbandonato la connotazione di giudice del "caso concreto" - riguardo al quale limitarsi a riscontrare la violazione di uno dei diritti fondamentali sanciti nella Convenzione europea - per avviarsi verso una prospettiva più specifica ed incisiva, nel cui ambito andare oltre la "mera" segnalazione dell'avvenuta violazione e indicare nella sentenza allo Stato membro responsabile della violazione le "lacune" normative e strutturali interne all'origine della inosservanza.

Lo scopo perseguito con tale tipo di pronunciamenti è stato quello di fornire un aiuto allo Stato responsabile della violazione al fine di individuare la misura idonea a risolvere il problema strutturale interno. Ciò sia con l'intento di garantire maggiore effettività ai diritti sanciti nella Convenzione europea, sia per evitare il ripetersi delle violazioni e, di conseguenza, il riproporsi di ricorsi del medesimo tenore.

La diversa impostazione assunta dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo fa seguito alle sollecitazioni in tal senso mosse da parte del Comitato dei ministri



nella Raccomandazione REC(2004)6 del 12 maggio 2004 in cui si evidenzia la necessità di garantire dei rimedi interni da parte degli Stati membri per conformarsi alle violazioni accertate dalla Corte europea ed, al contempo, si registra l'oggettivo incremento dei ricorsi presentati ai giudici di Strasburgo, identificandolo quale fattore di rallentamento del controllo da parte della Corte e, dunque, di pregiudizio per l'effettività dei diritti. Significativa, in tal senso, è anche la Raccomandazione REC(2004)5 del 12 maggio 2004 ove, al fine di realizzare una sorta di prevenzione delle possibili violazioni dei diritti sanciti nella Convenzione europea, si raccomanda agli Stati membri di porre in essere meccanismi di verifica circa la compatibilità tra progetti di legge, leggi in vigore e pratiche amministrative con il sistema di protezione dei diritti previsto dalla CEDU.

In questa "nuova" prospettiva, lo Stato membro, responsabile della violazione, al fine di risultare adempiente rispetto a quanto sancito dall'art. 46 CEDU, non si può limitare al pagamento di una somma di danaro a titolo di equa soddisfazione, ma deve trovare *misure individuali* atte a rimuovere la violazione accertata dalla Corte europea. Inoltre, deve adottare *misure generali* idonee a prevenire il verificarsi di una nuova violazione del medesimo genere di quello denunciato¹.

Un primo esempio di questa nuova tecnica decisoria ("sentenze pilota") da parte della Corte EDU si rinviene nella sentenza della Grande Camera, 22 giugno 2004, *Broniowski c. Polonia*. Tale impostazione è stata, poi, ripresa con riguardo all'Italia in casi concernenti il processo penale svolto in contumacia, in riferimento al quale la Corte di Strasburgo ha evidenziato le lacune interne cui lo Stato italiano doveva por mano per evitare il ripetersi delle violazioni (Corte EDU, 10 novembre 2004, *Sejdovic c. Italia*).

2. Il caso Torreggiani c. Italia: una sentenza pilota

L'8 gennaio 2013, la Corte EDU ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 3 CEDU a causa del sovraffollamento carcerario vissuto dai ricorrenti all'interno delle strutture che li ospitano. In particolare, i giudici di Strasburgo, dopo aver constatato l'elevato numero di ricorsi pendenti basati sulla medesima violazione, hanno adottato una "sentenza pilota" con cui si chiede all'Italia di adottare, nel termine di un anno da quando la decisione diverrà definitiva, rimedi interni "preventivi" e "compensativi"

¹ In questa prospettiva, v. già la Raccomandazione REC(2000)2 del 19 gennaio 2000 circa la necessità che gli Stati membri assicurino a livello di legislazione interna una *restitutio in integrum* per il soggetto la cui lesione in uno dei diritti fondamentali sanciti dalla CEDU, sia stata accertata con decisione dei giudici di Strasburgo.



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"

idonei a fornire soddisfazione adeguata nei casi di sovraffollamento carcerario. Nel corso di questo termine, resteranno sospesi i giudizi dinanzi alla Corte EDU concernenti situazioni analoghe. La sentenza *Torreggiani c. Italia* diverrà definitiva se, nel termine di tre mesi dalla sua adozione nessuna delle parti interessate chiederà che la questione sia esaminata dalla Grande Camera (artt. 43 e 44 CEDU).

Prima della decisione adottata contro l'Italia, il 10 gennaio 2012, la Corte EDU, ha emesso un'altra sentenza di condanna – questa volta nei riguardi della Russia – (*Ananyev e altri c. Russia*) con cui, sempre secondo lo schema della “sentenza pilota”, si chiede alle autorità russe di adottare, nel termine di sei mesi, un quadro di impegni vincolanti per la realizzazione di misure preventive e compensatorie idonee a rispettare l'art. 3 CEDU. Ciò dopo aver constatato il sussistere della violazione di quella norma da parte della Russia in più di 80 sentenze sin dal 2002 e che oltre 250 casi simili sono pendenti dinanzi alla Corte EDU.

3. Il caso di specie

Alla sentenza in commento si è giunti grazie al ricorso proposto da sette persone detenute negli istituti carcerari di Busto Arsizio e di Piacenza.

Con tale ricorso essi lamentavano le condizioni vissute all'interno del carcere: condivisione da parte di tre persone di una cella di complessivi 9 metri quadri e, dunque, uno spazio di soli 3 metri quadri riservato a ciascuno di loro. A ciò si aggiungevano limitazioni nell'uso della doccia a causa, talvolta, della mancanza di acqua calda, nonché un'illuminazione della cella insufficiente e inadeguata.

Occorre ricordare che il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti (CPT), nell'ambito dei suoi annuali rapporti generali, ha più volte rilevato come il sovraffollamento sia questione di diretta attinenza al mandato affidato allo stesso. In particolare, con riferimento allo spazio da destinare a ciascun detenuto, il CPT, pur evidenziando la complessità del tema, ha avvertito l'esigenza di fissare talune linee guida secondo le quali una cella di polizia (o qualsiasi altro luogo di sistemazione di un detenuto/prigioniero) dovrebbe essere nell'ordine di 7 metri quadrati, 2 metri o più tra le pareti, 2 metri e mezzo tra il pavimento e il soffitto [CPT, 2° Rapporto Generale [CPT/Inf (92) 3]. Indicazioni che lo stesso CPT ritiene siano valori auspicabili più che parametri minimi.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, con riguardo allo spazio vitale da assegnare a ciascun detenuto, ha rilevato come non possa agevolmente quantificarsi tale spazio alla luce dei diritti sanciti in Convenzione, tenendo anche conto della molteplicità di fattori atti ad incidere su tale “quantificazione”. Tuttavia, in alcuni



casi – rileva la Corte EDU – “la mancanza di spazio personale per i detenuti [è] talmente flagrante da giustificare, da sola, la constatazione di violazione dell’articolo 3. In quei casi, in linea di principio, i ricorrenti disponevano individualmente di meno di 3 metri quadri” (così Corte EDU, 16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*, § 1; *Aleksandr Makarov c/Russia*, n. 15217/07, § 93, 12 marzo 2009; si vedano anche *Lind c/Russia*, n. 25664/05, § 59, 6 dicembre 2007; *Kantjrev c/Russia*, n. 37213/02, §§ 50-51, 21 giugno 2007; *Andreï Frolov c/Russia*, n. 205/02, §§ 47-49, 29 marzo 2007; *Labzov c/Russia*, n. 62208/00, § 44, 16 giugno 2005, e *Mayzit c/Russia*, n. 63378/00, § 40, 20 gennaio 2005).

In questa prospettiva, la mancanza di spazio all’interno della struttura carceraria può assumere rilevanza determinante al fine di stabilire se vi è violazione o meno dell’art. 3 CEDU, soprattutto se si tratta di una situazione protratta nel tempo (Corte EDU, 8 gennaio 2013, *Torreggiani c. Italia*, § 78).

4. Il caso dell’Italia

La Corte EDU, nel condannare l’Italia, osserva come il problema del sovraffollamento carcerario sia un dato oggettivo del nostro Paese che emerge con chiarezza, tra l’altro, dalle dichiarazioni delle principali autorità istituzionali del Paese.

La decisione in commento segue un’altra sentenza della Corte EDU (16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*, cit.), in cui si condannò il nostro Paese per violazione dell’art. 3 CEDU causa delle condizioni detentive subite dal ricorrente per il periodo in cui lo stesso si trovò a poter usufruire di uno spazio personale corrispondente a soli 2,70 metri quadri, vale a dire uno spazio inferiore a quella superficie minima considerata auspicabile dal CPT (16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*, cit., § 43).

Poste queste premesse, la Corte EDU, nella decisione in commento, richiamandosi alla sua stessa precedente giurisprudenza, evidenzia come la limitazione della libertà personale per ragioni di giustizia non faccia “perdere al detenuto il beneficio dei diritti sanciti dalla Convenzione”. Tutt’altro: “la persona incarcerata può avere bisogno di una maggiore tutela proprio per la vulnerabilità della sua situazione e per il fatto di trovarsi totalmente sotto la responsabilità dello Stato” (Corte EDU, 8 gennaio 2013, *Torreggiani c. Italia*, cit., § 65).

5. Principio di sussidiarietà e rimedi interni

Nella sentenza *Torreggiani c. Italia*, vi è una parte molto rilevante dedicata all’analisi del rispetto del c.d. principio di sussidiarietà, vale a dire della regola



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"*

secondo cui si può ricorrere alla Corte di Strasburgo soltanto dopo aver esperito tutti gli strumenti di controllo previsti all'interno dell'ordinamento.

Su questo punto, il Governo italiano aveva proposto specifica eccezione, in ragione del fatto che ciascun detenuto ha la possibilità di proporre reclamo dinanzi al magistrato di sorveglianza, secondo quanto previsto dagli artt. 35 e 69 legge n. 354 del 1975.

Un ruolo di controllo circa l'organizzazione degli istituti di pena è affidato dall'art. 69 legge n. 354 del 1975 al Magistrato di sorveglianza. Nel caso di specie, la magistratura di sorveglianza di Reggio Emilia, sollecitata da alcuni dei ricorrenti sul problema del sovraffollamento e delle condizioni di detenzione, era intervenuta e aveva accolto i reclami, evidenziando come il ristretto spazio a disposizione dei detenuti integrasse un trattamento inumano e degradante e ponesse in essere anche una disparità di trattamento, posto che altri detenuti potevano trovarsi a vivere in spazi più ampi. La decisione, però, malgrado sia stata dal giudice comunicata al Ministero della giustizia ed all'amministrazione penitenziaria non ha avuto un seguito in termini "concreti".

Su questo profilo si è soffermata la Corte EDU nella sentenza in commento per verificare se effettivamente il principio di sussidiarietà fosse stato rispettato prima di adire il giudice sovranazionale. Ed, al proposito, la Corte di Strasburgo ha evidenziato come non sia determinante stabilire la natura amministrativa o giurisdizionale del reclamo di cui all'art. 35 ord. penit., ma come, piuttosto, occorra valutare l'effettività di quel rimedio (§ 51 e 52). Un interrogativo al quale la stessa Corte ha fornito risposta negativa in considerazione del fatto che, nella specie, alcuni detenuti avevano fatto ricorso a tale strumento senza però che esso sortisse alcun effetto concreto (§ 52). La valutazione in termini negativi data dalla Corte EDU a proposito dell'effettività del reclamo, inoltre, ha tenuto conto della generale situazione strutturale di sovraffollamento carcerario nel cui ambito – sottolinea la Corte EDU – non è stata dimostrata l'effettività di tale rimedio, cioè che si tratti di strumento idoneo a "impedire il protrarsi della violazione denunciata e assicurare ai ricorrenti un miglioramento delle loro condizioni materiali di detenzione. Questi non erano quindi tenuti ad esaurirla prima di adire la Corte" (§ 55).

6. Le possibili soluzioni

Alcune possibili soluzioni al problema del sovraffollamento all'interno del carcere sono state, in passato, suggerite anche dal CPT che nel 7° Rapporto Generale [CPT/Inf (97) 10] ha evidenziato come, per affrontare il problema del



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"

sovraffollamento, la strada maestra non sia quella di aumentare il numero degli istituti carcerari. Ad avviso del CPT, infatti, la costruzione di nuovi carceri non costituisce "una soluzione duratura", poiché si arriva al "solo risultato che la popolazione carceraria si trova a crescere in parallelo con l'aumentata capacità acquisita dai propri complessi carcerari". Piuttosto, è auspicabile "la presenza di politiche volte a limitare o modulare il numero delle persone mandate in carcere". E' siffatta politica che ha consentito in alcuni Stati di fornire un rilevante "contributo nel mantenere la popolazione carceraria ad un livello gestibile".

Ed allora l'attenzione dovrà essere puntata su una nuova politica legislativa penale in cui il ricorso all'esecuzione della pena detentiva sia ridotto, potenziando strumenti alternativi sia in termini numerici che di loro efficacia. Altro ambito sul quale intervenire concerne l'esigenza di diminuire il ricorso all'uso della custodia cautelare in carcere. Come riportato dalla stessa sentenza in commento (§ 29) il 42% dei detenuti sono in attesa di essere giudicati.

Sta di fatto che, dopo la sentenza della Corte EDU *Torreggiani c. Italia*, qualcosa si è subito mosso al fine di trovare dei rimedi interni atti ad offrire soluzioni preventive o compensative per il detenuto, dato l'oggettivo stato di sovraffollamento delle strutture carcerarie.

Sul piano della ricerca di rimedi "compensativi" per chi, detenuto in carcere, subisca una violazione dei diritti fondamentali e riceva, a causa del sovraffollamento, un trattamento disumano e degradante, la Corte di cassazione, con sentenza del 15 gennaio 2013, n. 4722, *Vizzari*, ha escluso la possibilità che il magistrato di sorveglianza possa decidere sul risarcimento del danno non patrimoniale nei confronti del detenuto, ma, al contempo, si è fatta carico delle emergenze segnalate dalla Corte EDU nella sentenza *Torreggiani c. Italia* e degli obblighi che ne derivano per il nostro Paese.

Del resto, già dopo la sentenza *Sulejmanovic c. Italia*, si era posto il problema della risarcibilità del danno al detenuto per ragioni dovute al sovraffollamento. In particolare, sulla scia della appena citata sentenza, il Magistrato di sorveglianza di Lecce, con ordinanza del 9 giugno 2011, accolse il reclamo di un detenuto che denunciava una serie di situazioni (spazio della cella, letto, mancanza di spazi per lo svolgimento di attività sociali) in cui si trovava a vivere l'esecuzione della pena. In quell'occasione, si ritenne che la situazione denunciata integrasse violazioni sia della legge interna sia dei diritti fondamentali sanciti nella CEDU e si riconobbe un indennizzo a favore del ricorrente dovuto da parte dell'amministrazione penitenziaria.



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"

Era la prima volta che si assumeva una decisione di tal genere nel nostro ordinamento. Il caso è rimasto unico, poiché altri magistrati di sorveglianza hanno ritenuto che il riconoscimento di tale indennizzo non rientrasse nelle loro competenze (Magistrato di sorveglianza di Vercelli, ord. 18 aprile 2012).

Con riferimento alla ricerca di rimedi interni "preventivi" volti – allo stato dell'attuale normativa – ad impedire il perpetrarsi delle violazioni dei diritti fondamentali, il Tribunale di sorveglianza di Venezia, in data 13 febbraio 2013 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 c.p. nella parte in cui non prevede, oltre ai casi espressamente contemplati, l'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità, per violazione degli artt. 27, comma 3, 117, comma 1, 2 e 3 Cost. Si tratta della prima risposta – sempre per via giurisprudenziale – che all'interno dell'ordinamento si tenta di sviluppare sul rilevante, ed oramai non più differibile, tema affrontato dalla sentenza *Torreggiani c. Italia*. Vedremo come la Corte costituzionale risponderà e, sulla scia di quanto già verificatosi in altri settori del procedimento penale, si può immaginare il proseguimento di un dialogo tra Corti che ha sempre visto i giudici costituzionali particolarmente attenti e sensibili a recepire le "sollecitazioni" mosse dalla Corte di Strasburgo, in un quadro di tutela multilivello dei diritti fondamentali sempre più proteso verso l'effettività degli stessi (sul unto, volendo, M. MONTAGNA, *Dialogo tra Corti ed effettività dei diritti fondamentali nel processo penale*, in *Diritti, principi e garanzie sotto la lente dei giudici di Strasburgo*, a cura di L. Casseti, Napoli, 2012, p. 399 ss.; EAD., *Processo contumaciale e pubblicità dell'udienza nella prospettiva di un dialogo tra Corti*, in *Arch. pen.*, 2012, 127 ss.)

Precedenti giurisprudenziali:

Corte EDU, 16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*;

Corte EDU, 10 gennaio 2012, *Ananyev e altri c. Russia*

Riferimenti giurisprudenziali interni:

Cass., 15 gennaio 2013, n. 4722, Vizzari

Magistrato di sorveglianza di Lecce, ord. 9 giugno 2011



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"*

Magistrato di sorveglianza di Vercelli, ord. 18 aprile 2012

Riferimenti bibliografici:

F. VIGANO', *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in <http://www.penalecontemporaneo.it>.

N. PLASTINA, *L'Italia condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per l'insufficienza temporanea dello spazio individuale nella cella assegnata a un detenuto nel carcere di Rebibbia nel 2003, ma assolta per la gestione, in quel contesto, della sovrappopolazione carceraria*, in *Cass. pen.*, 2009, 4928.

(26 febbraio 2013)