



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

I

**Sezione: Diritti, Costituzione e CEDU – Vita umana**

**Titolo:** *La tutela dei "detenuti vulnerabili" arriva da Strasburgo*

**Autrice:** CLAUDIA TOZZI

**Sentenza di riferimento:** Corte Eur. Dir. Uomo, Sez.I., sent. 4 luglio 2020, *Citraro e Molino c. Italia* (ric.n. 50988/13)

**Parametro convenzionale:** Artt. 2 e 3 CEDU; art. 27, comma 3, Costituzione.

**Parole chiavi:** diritto alla vita; divieto di trattamenti inumani e degradanti; tutela dei detenuti "vulnerabili".

**Abstract:** *With the judgment under review, the European Court of Human Rights returns to the issue of States' obligations to protect the lives of "vulnerable" individuals.*

*In particular, the Court goes so far as to condemn Italy for violating Article 2 ECHR from a substantive standpoint by failing to do everything possible to prevent the suicide of a detainee. The purpose of the paper is to acknowledge the jurisprudential approaches on this issue and the related actions - admittedly, of little consequence - of the national legislature.*

**SOMMARIO:** 1. Cronaca di una morte annunciata. – 2. Una tutela rafforzata per i detenuti "vulnerabili". – 3. Strasburgo si scontra con l'inerzia del legislatore italiano e il rischio di una nuova condanna è all'orizzonte.

### 1. Cronaca di una morte annunciata

Con la sentenza in commento, la Corte europea dei diritti dell'uomo conferma l'ampia latitudine degli obblighi positivi di tutela preventiva discendenti dall'art. 2 Cedu, ribadendo l'onere, che grava sugli Stati, di proteggere la vita dei più deboli, ivi inclusi i detenuti.

In particolare, la decisione riguarda i profili di responsabilità dell'amministrazione carceraria e, dunque, dello Stato italiano per il suicidio del figlio dei ricorrenti, avvenuto nel 2001 mentre lo stesso si trovava ristretto nell'istituto di pena di Messina.

Sebbene già nel 1995 gli fosse stato diagnosticato un complesso di disturbi della personalità definito "dramatic cluster", non era stata riconosciuta all'interessato un'incompatibilità con il regime carcerario, tanto che il detenuto aveva trascorso alcuni periodi all'interno dell'istituto di Augusta e altri in un ospedale psichiatrico giudiziario. In particolare, nel 1999 era stato sottoposto a osservazione psichiatrica presso



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

l’OPG di Barcellona Pozzo di Gotto, per poi tornare nell’istituto di pena.

Nel 2000 le sue condizioni psichiche si erano aggravate, come dimostrato dai ripetuti atti di autolesionismo e da alcuni tentativi di suicidio che portarono nuovamente al suo ricovero presso l’OPG.

Qualche tempo dopo, però, per poter partecipare al processo che si stava svolgendo a suo carico, fu tradotto nell’istituto penitenziario di Messina e lì continuò a perpetrare atti di autolesionismo e a non seguire le prescrizioni farmacologiche. Comportamenti che raggiunsero l’apice nel gennaio del 2001, quando la direzione rifiutò la sua richiesta di effettuare un colloquio con l’avvocato: l’uomo, infatti, divenne violento, distrusse gli oggetti presenti nella cella e si barricò al suo interno, fissando vari materiali alla grata della porta.

Per tale ragione, il 6 gennaio 2001 il medico del carcere, dopo averlo visitato, consigliò alla direzione penitenziaria di condurre l’interessato in una c.d. “cella liscia”, ossia priva di oggetti, e di sorvegliarlo a intervalli frequenti, mentre lo psichiatra, sentito successivamente, suggerì alla direzione di accrescere il livello di controllo, predisponendo la c.d. “sorveglianza a vista”.

Non solo, però, il detenuto non fu spostato in una cella per l’osservazione psichiatrica, ma anzi dopo solo tre giorni dalla predisposizione della “sorveglianza a vista”, lo psichiatra ritenne sufficiente un controllo meno frequente, che portò la direttrice ad autorizzare la “sorveglianza grandissima a blindo aperto”.

In quegli stessi giorni, alcuni agenti si accorsero che il detenuto, con i suoi comportamenti violenti, aveva messo fuori uso l’illuminazione della cella, tanto da rendere necessario usare una torcia per vedere al suo interno. Inoltre, lo stesso continuava a impedire l’accesso alla cella, minacciando di uccidere con una gamba del tavolo chiunque provasse a entrare, cosicché, nella speranza di non alterare ulteriormente il suo precario equilibrio psichico, il 15 gennaio la direzione dell’istituto autorizzò il colloquio con l’avvocato.

Tuttavia, il giorno seguente, il figlio dei ricorrenti alle ore 19:15 fu trovato da un agente impiccato con un lenzuolo del letto legato alla grata della cella. Nonostante l’assistenza apprestata dal personale dell’istituto, resa difficoltosa dall’assenza di luce nella cella, all’arrivo in ospedale il detenuto fu dichiarato morto.

Immediatamente, la procura della Repubblica di Messina sottopose a indagine la direttrice del carcere, lo psichiatra e sei agenti della polizia penitenziaria per omicidio colposo, non avendo gli stessi posto in essere tutti i comportamenti necessari a evitare il tragico epilogo. Invero, una settimana prima del decesso era giunta alla direzione carceraria l’autorizzazione del Provveditorato dell’Amministrazione penitenziaria a trasferire il detenuto presso l’OPG di Barcellona Pozzo di Gotto, come richiesto dal magistrato di



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

sorveglianza di Messina, ma l’ordinanza non era stata eseguita, impedendo pertanto di apprestare le dovute cure.

Dal momento che, però, il Tribunale di primo grado li assolse dall’accusa di omicidio colposo, ritenendo insussistente il nesso causale e rilevando l’imprevedibilità e l’inevitabilità dell’evento morte, i genitori del detenuto proposero appello, che fu respinto in data 15 novembre 2010, e stesso esito ebbe il successivo ricorso in Cassazione.

Esaurite le vie del ricorso interno, il caso fu portato davanti alla Corte europea dei diritti dell’uomo per presunta violazione degli artt. 2 e 3 Cedu.

In particolare, i ricorrenti lamentavano la violazione dell’art. 2 Cedu, il quale, garantendo il diritto alla vita, pone in capo allo Stato non solo il dovere di astenersi dal provocare la morte in maniera volontaria e irregolare, ma anche l’obbligo sostanziale di adottare le misure necessarie per la protezione della vita delle persone sottoposte alla propria giurisdizione.

Inoltre, gli stessi ritenevano violato il medesimo articolo anche sotto un profilo procedurale, non avendo lo Stato, a loro giudizio, svolto un’indagine effettiva.

Infine, in merito all’art. 3 Cedu, secondo i ricorrenti, lo stato di detenzione del figlio, privato dell’assistenza medica adeguata, aveva costituito un trattamento inumano e degradante.

### *2. Una tutela rafforzata per i “detenuti vulnerabili”*

La Corte, dopo aver ripercorso i fatti di indagine e analizzato la normativa italiana in materia, si sofferma a valutare il merito della prima doglianza, giungendo a condannare l’Italia per violazione dell’art. 2 Cedu, in quanto da tale disposizione discendono molteplici obblighi positivi che concorrono a una più piena garanzia del diritto alla vita. In generale, gli obblighi positivi sostanziali si esplicano nell’adozione di misure precauzionali di natura speciale consistenti, precipuamente, nella predisposizione di una legislazione che sanziona i comportamenti lesivi dell’integrità fisica altrui.

Invero, la giurisprudenza della Corte relativa all’art. 2 Cedu, inizialmente diretta a disciplinare l’uso della forza da parte degli agenti di Stato (McCann e altri c. Regno Unito - 27 settembre 1995), ha declinato diversamente nel corso degli anni tali obblighi di tutela, a seconda delle tipologie di situazioni potenzialmente lesive. Sono, pertanto, individuabili tre categorie: la tutela del diritto alla vita contro i



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

comportamenti criminosi altrui, la regolamentazione dell’uso della forza da parte delle forze dell’ordine e la tutela della salute.

All’interno di quest’ultimo gruppo possono ricondursi quelle decisioni che la Corte ha adottato con il fine di salvaguardare l’integrità fisica di tutti i soggetti sottoposti a vario titolo alla giurisdizione dello Stato e le cui condizioni risultano esposte a particolari fattori di rischio<sup>1</sup>.

La Corte, infatti, si è mostrata più volte consapevole che sarebbe troppo oneroso pretendere misure preventive statali per ogni presunto pericolo di vita, sia in termini di dispendio di risorse economiche sia di interferenza con altri diritti che pure la Convenzione protegge (come ad esempio l’art. 8 Cedu).

Pertanto, al fine di circoscrivere l’ambito di insorgenza di tali obblighi solo nei riguardi di quelle categorie di persone che a vario titolo necessitano di una protezione più intensa, ormai da anni la Corte europea dei diritti dell’uomo ricorre al concetto di vulnerabilità.

Si tratta di una nozione aperta, non predefinita nei contenuti o nei criteri d’identificazione, destinata a predisporre una garanzia per le molteplici forme di debolezza e svantaggio esistenti e non predeterminabili in astratto.

È la stessa natura *relazionale* di tale nozione che impedisce di giungere a una classificazione compiuta dei soggetti e dei gruppi che possono considerarsi vulnerabili, poiché la vulnerabilità “non riguarda i soggetti o le categorie in quanto tali, ma la posizione che il soggetto o il gruppo assume rispetto al contesto”<sup>2</sup>. Invero, sia che si applichi tale nozione a un singolo individuo sia a un gruppo, la nozione di vulnerabilità richiede inevitabilmente di procedere a una valutazione *case by case*, la quale rende piuttosto complesso individuare criteri tassativi applicabili a situazioni simili.

I maggiori problemi sorgono quando la Corte impiega tale concetto per estendere il grado di tutela a un gruppo di individui, caratterizzati dall’appartenenza a una categoria omogenea considerata, in ragione di determinati fattori di rischio, “particolarmente vulnerabile”. Spesso, infatti, la dottrina ha tacciato i giudici di Strasburgo di incoerenza, poiché, dopo aver stabilito la vulnerabilità di un determinato gruppo, non ha poi seguito la stessa classificazione in un caso successivo<sup>3</sup>.

In risposta a tali criticità, da più parti è stato chiesto alla Corte di fissare in astratto un canone per definire

---

<sup>1</sup> Il *leading case* in materia è rappresentato dalla celebre sentenza *Osman c. Regno Unito* – 28 ottobre 1998.

<sup>2</sup> R. CHENAL, *La definizione della nozione di vulnerabilità e la tutela dei diritti fondamentali*, in *Ars interpretandi*, 2/2018, p. 50.

<sup>3</sup> Per approfondimenti vd. L. PERONI – A. TIMMER, *Vulnerable Groups: The Promise of an Emergent Concept in European Human Rights Convention Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 11/2013, pp. 1056-1085.



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

in maniera unitaria e coerente la nozione di vulnerabilità, in modo da permettere una valutazione dell’operato della stessa<sup>4</sup>. Pur condividendo tali perplessità, è innegabile che, per la struttura e lo spirito della Convenzione, risulta assai difficile fissare criteri tassativi e predeterminati tali da vincolare i giudici nel giudizio sulla vulnerabilità<sup>5</sup>.

Proprio gli ampi margini di discrezionalità insiti in questa tipologia di tutela giurisdizionale determinano tali criticità e i vari tentativi di individuare fattori che permettano di ricondurre a unità le diverse decisioni della Corte in materia hanno finito per mettere ancora più a nudo l’impossibilità di elaborare una tassonomia completa e coerente della giurisprudenza in materia di vulnerabilità<sup>6</sup>.

Queste problematiche si riscontrano anche nel caso in commento, dal momento che il motivo che determina l’attribuzione di una condizione di particolare vulnerabilità a tali soggetti è il trovarsi in uno stato di detenzione o, più in generale, l’essere privato della libertà personale<sup>7</sup>.

L’aver legato a tale condizione il riconoscimento di una situazione di vulnerabilità ha finito per ampliare l’ambito di applicazione della tutela prevista, per ricomprendere quanti più soggetti possibili, come dimostra la scelta della giurisprudenza di Strasburgo di costruire una nozione di vulnerabilità “in senso lato e latissimo”<sup>8</sup>.

In tale contesto, il concetto di “vulnerabilità” è stato letto “in senso lato”, “per far riferimento alla maggiore probabilità che alcune persone, per la loro ridotta capacità di difendersi (dovuta alle loro condizioni personali o alla situazione in cui si trovano) o per altre cause, subiscano lesioni dei loro diritti”<sup>9</sup>. Proprio

---

<sup>4</sup> Ibi, pp.1064 e ss.

<sup>5</sup> Interessante sul punto la ricostruzione di R. CHENAL, *La definizione della nozione di vulnerabilità e la tutela dei diritti fondamentali*, cit., pp. 50 e ss.: l’A. propone di ricondurre la nozione di vulnerabilità “unicamente alla *posizione* del soggetto o del gruppo”, di modo che una persona possa essere considerata vulnerabile solo in relazione alle circostanze in cui si trova, non cercando invece di associare la vulnerabilità a una specifica categoria di persone. Inoltre, piuttosto che ricercare criteri unitari all’interno della giurisprudenza della Corte, sarebbe quanto mai opportuno, a giudizio dell’A., lasciare al legislatore l’individuazione di criteri valevoli come presunzioni, in modo che il giudice possa applicare o meno tale criterio guida, motivando le ragioni per le quali questo debba essere confermato ovvero respinto nel caso concreto.

<sup>6</sup> Si ricorda a tale proposito la distinzione operata da L. PERONI – A. TIMMER, *Vulnerable Groups: The Promise of an Emergent Concept in European Human Rights Convention Law*, cit., le quali differenziano quelle decisioni ove la vulnerabilità di un gruppo è determinata dai pregiudizi e dalla stigmatizzazione che gli appartenenti al gruppo subiscono (tra queste, fondamentali sono le sentenze nelle quali i ricorrenti sono di etnia Rom) e quelle in cui la vulnerabilità discende da particolare condizioni di svantaggio economico e di privazione materiale (vd. i casi in cui i ricorrenti sono richiedenti asilo). Nel compiere tale operazione, le stesse Autrici rilevano l’impossibilità di poter considerare finita e compiuta nel suo insieme tale classificazione, potendosi rinvenire decisioni nelle quali la Corte è venuta meno ai criteri elaborati in precedenza.

<sup>7</sup> Keenan c. Regno Unito - 3 aprile 2001 e Çoşelav c. Turchia - 9 ottobre 2012.

<sup>8</sup> Per un approfondimento vd. E. DICIOTTI, *La vulnerabilità nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Ars interpretandi*, 2/2018.

<sup>9</sup> E. DICIOTTI, *La vulnerabilità nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo*, cit., p. 23.



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

questa interpretazione fa sorgere in capo allo Stato non solo obblighi negativi, ma anche positivi, tali da garantire una protezione “rafforzata” ai soggetti che siano in qualche modo affidati alla sua custodia, primi tra tutti i detenuti, di modo che l’art. 2 Cedu si sostanzia in una norma teleologica. In tali circostanze, le autorità competenti sono chiamate, secondo la Corte, a garantire un particolare regime di sorveglianza e a predisporre tutte le misure idonee a “minimizzare” i rischi per la vita degli stessi.

Come anticipato, il concetto di vulnerabilità è stato inteso anche “in senso latissimo”, soprattutto quando il rischio per la vita derivi da atti di autolesionismo. In questi casi, la Corte ritiene la vulnerabilità “una forma di «debolezza» o di fragilità psicologica”<sup>10</sup> e, pertanto, la tutela va apprestata anche qualora il rischio per la vita non discenda dall’accertamento di gravissimi problemi psichici.

Nella sentenza *de qua*, la Corte riprende la propria giurisprudenza più recente in materia (Fernandes de Oliveira c. Portogallo - 31 gennaio 2019), ritenendo che vi sia violazione degli obblighi positivi di cui all’art. 2 Cedu ogniqualvolta l’autorità disponga di elementi dai quali dedurre “un rischio reale e immediato”<sup>11</sup> che la persona sottoposta alla sua giurisdizione possa commettere suicidio<sup>12</sup>. In particolare, la Corte ritiene sussistenti, anche nel caso di specie, una serie di fattori sintomatici in tal senso, tra i quali la conoscenza da parte dell’amministrazione delle condizioni di salute psichica del detenuto, come dimostrato dalle misure adottate, di modo che non vi è dubbio che la stessa fosse in grado di apprezzare l’esistenza di un rischio concreto.

Inoltre, la sentenza in commento riporta puntualmente gli elementi da cui dedurre la carenza di diligenza dell’amministrazione penitenziaria. Il primo è certamente la decisione di ridurre il livello di sorveglianza da quella “a vista” a quella “grandissima”, la quale prevede dei controlli frequenti, ma non meglio specificati dagli atti presentati alla Corte da parte degli agenti della polizia penitenziaria. Allo stesso modo, la Corte valuta negativamente l’inspiegabile inadempimento all’ordinanza del magistrato di sorveglianza dell’8 gennaio che prevedeva il trasferimento del detenuto presso un OPG. Ulteriori fattori che conducono

---

<sup>10</sup> E. DICIOTTI, op.cit., p. 24.

<sup>11</sup> Nella risalente sentenza *Osman c. Regno Unito*, la Corte aveva affermato che “the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal act of a third party and that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid the risk”.

<sup>12</sup> Dello stesso tenore la sent. *Renolde c. Francia* - 16 ottobre 2008, nella quale la Corte ha ravvisato la violazione sostanziale dell’art. 2 Cedu per l’inefficacia delle misure preventive adottate dalle autorità carcerarie. Dopo un primo tentativo di suicidio del detenuto, infatti, esse si erano limitate a prescrivergli degli psicofarmaci. Ancora, nella sent. *Jasinka c. Polonia* - 1 giugno 2010, le autorità penitenziarie sono state ritenute responsabili della morte del detenuto, suicidatosi con una massiccia dose di sostanze psicotrope, in quanto esse erano a conoscenza dei suoi disturbi psichiatrici.



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

la Corte a condannare l’operato dell’amministrazione consistono nella perdurante assenza di illuminazione, la quale riduceva fortemente la visibilità all’interno della cella, nonché la presenza sporadica dello psichiatra, in contrasto con quanto già allora previsto dalle Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa.

Inoltre, in accordo con quanto affermato in precedenti decisioni, i giudici di Strasburgo specificano il contenuto delle obbligazioni positive relative alla tutela della salute dei detenuti affetti da patologie psichiatriche: l’autorità statale, infatti, avrebbe dovuto disporre il trasferimento in un’altra cella dotata di illuminazione funzionale, si sarebbe dovuta adoperare per pulire gli spazi detentivi e per garantire consulenze frequenti con lo psichiatra<sup>13</sup>.

Di tutta la decisione, però, uno degli elementi richiamati dalla Corte a riprova dell’assenza di adozione di tutte le misure preventive necessarie a evitare il suicidio sembra destare qualche problema di compatibilità con la normativa interna, con specifico riguardo al principio della certezza del diritto.

In particolare, i giudici ritengono responsabile la direttrice del carcere per aver ridotto la sorveglianza, sebbene tale decisione fosse stata assunta sulla base del parere dello psichiatra, in quanto secondo la Corte quest’ultimo non sarebbe stato vincolante. Sebbene in astratto ciò possa dirsi corretto, immaginare che la direttrice dell’istituto sia responsabile per non aver previsto, in disaccordo con il medico competente, una sorveglianza più pregnante del detenuto, sembra quasi prevedere una responsabilità penale di tipo oggettivo, in assoluto contrasto con l’ormai risalente e ipostatizzata giurisprudenza costituzionale sull’art. 27, comma 1, Costituzione. La Consulta, invero, ha ribadito in più occasioni che la responsabilità penale è personale, dovendo dunque sussistere la volontarietà, o almeno, la prevedibilità dell’evento in capo al soggetto agente.

Tra l’altro, tali affermazioni appaiono in contrasto con quanto generalmente ritenuto dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, la quale, soprattutto alla luce delle *European Prison Rules*, ha più volte ritenuto “ragionevole” l’adozione di misure di prevenzione basate sul parere dei medici competenti, diversamente da quanto sostenuto in questa decisione.

È pur vero, però, che le sentenze della Corte di Strasburgo sono volte ad accertare la responsabilità in capo allo Stato, non potendo invece condannare i singoli individui, sicché la questione rileva solo in via indiretta,

<sup>13</sup> In precedenza, sent. Çoşelav c. Turchia.



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

rientrando nella più complessa problematica della determinatezza del diritto penale<sup>14</sup> in un contesto in cui alla legislazione nazionale si affiancano interventi di altre Corti sovranazionali, che godono di un certo margine di discrezionalità difficilmente circoscrivibile.

Nel caso di specie, dunque, la Corte non ritiene che le spiegazioni fornite dal Governo italiano dimostrino l’assenza di responsabilità dell’amministrazione carceraria, che, per espressa ammissione dell’Avvocatura di Stato, era a conoscenza delle fragili condizioni di salute del detenuto.

Passando a valutare gli ulteriori motivi di doglianza, i giudici di Strasburgo non ritengono violato l’art. 2 Cedu sotto il profilo procedurale, in quanto le modalità delle indagini sono state tali da garantire l’*effectiveness* delle stesse. Secondo la Corte non vi è dubbio che le indagini siano state condotte in modo scrupoloso e tali da pervenire a una ricostruzione puntuale delle circostanze che hanno condotto il detenuto al suicidio.

Infatti, accanto agli obblighi positivi di natura preventiva, la Corte europea ha enucleato un’altra serie di obblighi di natura successiva che scattano quando la morte si è già prodotta. Anch’essi sono stati esplicitati per la prima volta nella storica sentenza McCann c. Regno Unito, nella quale la Corte ha affermato che gli obblighi positivi sarebbero sostanzialmente inefficaci se non si assicurasse “some form of effective official investigation”(§161).

Tale “procedural limb” dell’art. 2 Cedu, comprendente gli strumenti di accertamento *ex post* messi a disposizione a livello statale per chiarire le circostanze del fatto e individuare la responsabilità relativa, si avvicina molto al contenuto dell’art. 6 Cedu. Il *discrimen* fra le due norme, secondo la sentenza Menson e altri c. Regno Unito, sta nel fatto che l’oggetto dell’art. 2 Cedu è solo la valutazione dell’idoneità dell’indagine a tutelare la vita, mentre tutti gli altri aspetti procedurali che invece si legano all’esistenza di rimedi per far valere le eventuali inadempienze della polizia nello svolgimento dell’indagine stessa ricadono nell’ambito dell’art. 6 della Convenzione. Sebbene nel *leading case* in materia, McCann c. Regno Unito, la Corte si sia astenuta dall’individuare criteri troppo stringenti relativi alle modalità di svolgimento delle indagini da seguire, tale obbligo assume contorni ben più netti e precisi a partire dalle quattro cd. “sentenze gemelle”, tutte relative al conflitto nell’Irlanda del Nord datate 4 maggio 2001: in esse, infatti, la Corte afferma per la prima volta non solo che il dovere di procedere a indagini non è subordinato a una

---

<sup>14</sup> Per un approfondimento vd. F. CECCHINI, *La tutela del diritto alla salute in carcere nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2017.





## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

richiesta di parte, scattando automaticamente in capo allo Stato ogniqualvolta vi sia notizia di una possibile lesione del diritto alla vita, ma anche che l’inchiesta medesima deve rispettare requisiti specifici per non violare l’art. 2 Cedu. In specie l’indagine deve essere indipendente, dovendosi svolgere dinanzi a un soggetto terzo e imparziale rispetto ai diversi interessi in conflitto, tempestiva e ragionevolmente veloce, il più possibile pubblica e trasparente, in modo da consentire il maggior coinvolgimento possibile dei familiari della vittima e, infine, deve essere effettiva.

Quest’ultimo requisito pone non poche criticità, in quanto la Corte non è mai giunta a indicare gli elementi dai quali dedurre l’effettività dell’indagine. Anzi la stessa, ben conscia di tale difficoltà, specifica subito che non si tratta di “an obligation of result, but of means”: non è necessario che lo Stato individui un responsabile, purché abbia fatto ricorso a tutti gli strumenti disponibili, quali possono essere le testimonianze oculari e un’accurata autopsia che consenta di verificare con certezza le cause del decesso. Si può, dunque, ritenere che “indagine effettiva [...] nella ricostruzione della Corte, [significhi], in sostanza, indagine diligente”<sup>15</sup>.

La scelta di far discendere dall’art. 2 Cedu anche degli obblighi procedurali deriva dal particolare ambito in cui la Corte ha maturato tale interpretazione: in origine, infatti, questa giurisprudenza era destinata a tutelare tutte quelle ipotesi in cui la morte dei soggetti giungeva in seguito a un eccessivo uso della forza da parte degli agenti di Stato e, solo successivamente, è stata estesa ai decessi di persone detenute in carcere o in ospedale sotto la custodia statale. Si tratta di situazioni in cui la violazione degli obblighi avviene “frequentemente in contesti di tensione politica e sociale tali per cui, con intenzione o per negligenza, le autorità statali non conducono in modo appropriato le attività investigative e giudiziarie necessarie all’accertamento dei fatti e delle responsabilità, compromettendo la raccolta di prove e risultanze oggettive che possono in seguito essere utilizzate anche dalla Corte nella propria valutazione”<sup>16</sup>.

Proprio per tale ragione, quando la vittima è detenuta, l’onere di provare di aver fatto tutto quanto era necessario per evitare un danno alla salute o alla vita della persona grava sulle autorità nazionali, in quanto sarebbe difficile per il ricorrente, in ragione della debolezza della sua posizione, reperire prove delle responsabilità degli agenti dello Stato.

<sup>15</sup> M. E. GENNUSA, *Sezione II, Diritto alla vita e divieto della pena di morte*, in P. GIANNITI (a cura di), *La Cedu e il ruolo delle Corti: globalizzazione e promozione delle libertà fondamentali*, Commentario Scialoja-Branca-Galgano, Bologna, 2015, p. 691.

<sup>16</sup> C.PITEA, *Diritto alla vita*, in L.PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 332. Per un maggior approfondimento vd. sent. Giuliani e Gaggio c. Italia – 24 marzo 2011.



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

Nel caso in esame, tuttavia, non è stata riscontrata alcuna violazione della predetta disposizione sotto l’aspetto procedurale, atteso che i responsabili delle indagini, ossia i rappresentanti della Procura di Messina e i carabinieri, erano indipendenti dalle persone implicate nel decesso<sup>17</sup>. Inoltre, la Procura aveva adottato misure ragionevoli per garantire la raccolta degli elementi di prova riguardanti i fatti in questione, tra cui, in particolare, l’audizione dei testimoni e delle persone indagate, l’analisi delle registrazioni di videosorveglianza e l’autopsia. Anche i ricorrenti erano stati coinvolti nel procedimento, essendo stati sentiti dapprima dal giudice per le indagini preliminari e poi, in qualità di parti civili, durante il processo. Da ultimo, sia il volume delle prove raccolte sia la durata del procedimento non lasciavano dubitare dell’*effectiveness* dell’indagine.

Infine, la Corte EDU ha ritenuta assorbita la doglianza relativa all’art. 3 Cedu, avendo la stessa riconosciuto la contrarietà della condotta statale all’art. 2 Cedu.

### *3. Strasburgo si scontra con l’inerzia del legislatore italiano e il rischio di una nuova condanna è all’orizzonte*

Come accennato all’inizio, la Corte giunge, ancora una volta, a confermare l’ampio spettro di tutela dei c.d. “core rights” attraverso la categoria degli obblighi di tutela, tornando a occuparsi delle condizioni di salute delle persone detenute. Tali decisioni trovano il proprio addentellato normativo alcune volte nell’art. 3 Cedu e altre, come in questo caso, nell’art. 2 Cedu, poiché non vi è nella Convenzione una norma specifica a protezione del diritto alla salute. Perciò la Corte è intervenuta, in alcuni casi, ritenendo che l’assenza di un’adeguata e tempestiva tutela della salute del detenuto sottoponesse lo stesso a un trattamento inumano e degradante; in altri, ha ricondotto l’inadeguatezza delle misure apprestate dall’amministrazione penitenziaria alla violazione dell’art. 2 Cedu.

In questi ultimi, in ragione della complessità delle tematiche affrontate, la Corte si dimostra particolarmente cauta, circoscrivendo in maniera puntuale le ipotesi nelle quali riscontra la violazione dell’art. 2 Cedu, attraverso l’individuazione, come si è già ricordato, di specifiche obbligazioni in capo ai singoli Stati aderenti. In tal modo la Corte cerca di bilanciare il diritto in questione con la necessità di non prevedere un onere eccessivo per le autorità nazionali, anche per non gravarle di obblighi di protezione così ampi da

<sup>17</sup> Malik Babayev c. Azerbaijan, § 81, 1° giugno 2017.



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

risultare quasi indeterminati.

Ecco dunque che, in una sentenza quasi coeva a quella in commento riguardante un caso affine (Fabris e Parziale c. Italia - 19 Marzo 2020), la Corte non è giunta a condannare l’Italia, ritenendo che non vi fossero elementi sufficienti dai quali dedurre il rischio suicidario.

In effetti, nel caso Fabris e Parziale c. Italia, gli atti di indagine non avevano dimostrato che il detenuto avesse espresso o mostrato segni di volersi togliere la vita e, pertanto, non sussisteva in capo all’amministrazione nessuna conoscenza reale o dovuta di prevenire il tragico epilogo.

Nonostante, dunque, si confermi la prudente apertura della Corte sul punto, la sentenza in commento apre certamente la strada alla predisposizione di una più pregnante tutela interna allo Stato italiano. Sebbene, infatti, si tratti di una decisione vincolante per il singolo caso, alla luce dell’art. 117, comma 1, Cost., così come interpretato dalla Corte costituzionale a partire dalle storiche sentenze gemelle n. 348 e 349 del 2007, la Convenzione e l’interpretazione della stessa elaborata dalla giurisprudenza di Strasburgo costituiscono norma interposta nell’ordinamento italiano. Ne discende un vincolo stringente non solo per il legislatore nazionale ma anche per il giudice, chiamato a garantire “un’interpretazione convenzionalmente orientata” della normativa interna.

Proprio la giurisprudenza della Corte di Strasburgo in merito all’art. 2 Cedu permette di osservare l’incidenza che tali decisioni possono avere sulla legislazione penale domestica: in particolare, il diritto alla vita è stato sempre più spesso impiegato per misurare l’efficacia della tutela giurisdizionale nei singoli contesti in cui sono ravvisabili ipotesi di carenza di tutela dell’interesse in gioco.

Inoltre, la decisione appare ancor più rilevante se si tiene conto delle recenti sentenze della Corte costituzionale, anch’essa sempre più propensa a dare risalto al dettato dell’art. 27, comma 3, Costituzione. A tal proposito si ricorda la sent. n. 99 del 2019, con la quale la Corte ha esteso la possibilità di ricorrere alla detenzione domiciliare in alternativa al rinvio dell’esecuzione della pena ai sensi degli artt. 146 e 147 c.p. qualora sussistano condizioni di grave infermità psichica, nell’ottica di garantire al detenuto affetto da problemi psichiatrici di accedere a un progetto di cure più efficaci del mero “stazionamento” in una cella. Si tratta di una delle numerose sentenze che la Consulta ha adottato negli ultimi anni con l’intento di contemperare le esigenze di sicurezza con il necessario rispetto della dignità umana anche verso coloro che si trovano ristretti in un istituto di pena.

Tale dialogo tra le Corti che “vede la Corte di Strasburgo ormai come coprotagonista nella ricostruzione



## “L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

*multilevel* di talune garanzie, sembra suscettibile di tradursi [...] in un «potenziamento dei diritti individuali»<sup>18</sup>, che non possono mai essere compressi nel loro “nocciolo duro”. Sebbene sia legittimo, infatti, predisporre misure limitative della libertà personale per rispondere a esigenze di sicurezza, nei limiti di quanto previsto dalla Costituzione ciò non può giungere al punto di violare la dignità stessa della persona. E l’intervento di una Corte sovranazionale permette di apprestare un’ulteriore tutela a quei diritti considerati fondamentali, come quello alla vita.

Tuttavia, nonostante il vivace dibattito dottrinale che ha accompagnato la sentenza in commento, non solo quasi nulla è cambiato dal quel lontano 2001, ma neanche particolari mutamenti sono riscontrabili a distanza di due anni dalla condanna della Corte di Strasburgo.

Sebbene, infatti, nel 2015 si sia avviata la chiusura degli ospedali penali giudiziari, la nuova normativa in materia di residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza (le c.d. REMS) non assicura accoglienza ai condannati per i quali la malattia psichica si manifesti successivamente. Questi possono solo essere inseriti in apposite sezioni speciali per soggetti affetti da infermità o minorazioni fisiche o psichiche, ma nella maggior parte dei casi l’attesa può durare anche mesi. Eppure sarebbe quanto mai urgente predisporre un intervento minuzioso in materia, anche alla luce dei dati più recenti forniti dal Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria, secondo cui nel 2021 ci sono stati 57 suicidi in carcere.

A conferma della gravità della situazione, la stessa Corte costituzionale nella recentissima sent. n. 22 del 2022, in tema di REMS, pur non giungendo a dichiarare l’incostituzionalità delle norme censurate, ha lanciato un potente monito al legislatore, affinché risolva le carenze strutturali legate a questa tipologia di residenza per condannati psichiatrici.

A riprova della rilevanza del tema vi è un nuovo ricorso pendente davanti alla Corte di Strasburgo (Zemzami c. Italia): il caso riguarda la morte di un detenuto che si è tolto la vita nell’istituto di Pesaro nel 2015.

Secondo la sorella le autorità italiane non hanno adottato le misure necessarie a proteggere la vita del fratello violando di conseguenza gli artt. 2 e 3 Cedu. La Corte, nel comunicare al Governo italiano il ricorso, ha chiesto chiarimenti in merito alla conoscenza di un rischio reale e immediato per la vita del detenuto, il quale, sebbene fosse sottoposto a regime di sorveglianza rafforzato, non era stato controllato da nessuno

---

<sup>18</sup> V. MANES, *Introduzione. La lunga marcia della Convenzione europea ed i “nuovi” vincoli per l’ordinamento (e per il giudice) penale interno*, in V. MANES – V. ZAGREBELSKY (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo nell’ordinamento penale italiano*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 59.



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

nelle ore precedenti il decesso. In merito alla violazione degli obblighi positivi procedurali discendenti dall'art. 2 Cedu, la Corte ha richiesto spiegazioni sulla decisione della Procura di aprire un fascicolo contro ignoti piuttosto che nei confronti dell'amministrazione penitenziaria e sanitaria su cui gravava l'onere di vigilare sul detenuto, nonché sulle ragioni che hanno spinto il Pubblico ministero a richiedere tre volte l'archiviazione, sempre rigettata dal giudice per le indagini preliminari. È più che probabile che anche in questo caso la Corte riterrà sussistente una responsabilità in capo all'Italia.

Chissà se una nuova condanna riuscirà a vincere l'inerzia del legislatore nazionale a mettere mano alla lacunosa normativa in materia, in modo da apprestare un'effettiva protezione per quei detenuti più fragili nei confronti dei quali la pena finisce per avere un mero fine retributivo, ben lontano dal dettato costituzionale che vedrebbe nell'espiazione della sanzione penale un percorso di rieducazione del reo.



“L’effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo”

Bibliografia

- S. AMATO, *È tempo per un finale diverso*, in *DPU*, 2020.
- F. CECCHINI, *La tutela del diritto alla salute in carcere nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2017.
- R. CHENAL, *La definizione della nozione di vulnerabilità e la tutela dei diritti fondamentali*, in *Ars interpretandi*, 2/2018.
- E. DICIOTTI, *La vulnerabilità nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Ars interpretandi*, 2/2018.
- A. DI STASI (a cura di), *Cedu e ordinamento italiano*, Cedam, 2020.
- F. FIORENTIN, *L’Italia assolve, Strasburgo condanna*, in *DPU*, 2020.
- D. GALLIANI – E. SANTORO, *Europa umana. Scritti in onore di Paulo Pinto de Albuquerque*, Pacini Giuridica, 2020.
- F. GIANFILIPPI, *Citraro e Molino c. Italia. La responsabilità dello Stato per la vita delle persone detenute ed un suicidio di venti anni fa*, in *giustiziainsieme.it*, 2020.
- P. GIANNITI (a cura di), *La Cedu e il ruolo delle Corti: globalizzazione e promozione delle libertà fondamentali*, Commentario Scialoja-Branca-Galgano, Bologna, Zanichelli, 2015.
- L. LAVRYSENK, *Human Rights in a Positive State*, Cambridge, Intersentia, 2016.
- V. MANES – V. ZAGREBELSKY (a cura di), *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo nell’ordinamento penale italiano*, Milano, Giuffrè, 2011.
- M. MONTAGNA, *Obblighi convenzionali, tutela della vittima e completezza delle indagini*, in *Archivio penale*, 3/2019.
- R. ORLANDI, *Detenzione (principi Cedu in materia di)*, in *Dig. Disc. Pen.*, Torino, Utet giuridica, 2015.
- L. PERONI – A. TIMMER, *Vulnerable Groups: The Promise of an Emergent Concept in European Human Rights Convention Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 11/2013.
- L. PINESCHI (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, Giuffrè, 2015.
- D. RANALLI, *Recenti interventi giurisprudenziali in tema di diritti dei detenuti*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 3/2014.
- B. RAINEY – E. WICKS -C. OVEY, *Jacobs, White, and Ovey: the European convention on Human Rights*,



UNIVERSITA' DEGLI STUDI PERUGIA  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

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

Oxford, Oxford University Press, 2016.

M. ROGAN, *Human rights approaches to suicide in prison: implications for policy, practice and research*, in *Health and Justice*, 2018.

P. SCARLATTI, *Tutela dei diritti e trattamento dei detenuti vulnerabili. A proposito del recente caso Sy contro Italia*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2022.

(22.07.2022)