

**PRIMI EFFETTI DELLA DECISIONE DELLA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO
SULEJMANOVIC CONTRO ITALIA**

LAURA CESARIS

All'indomani della emanazione della decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo Sulejmanovic contro Italia¹ è sorta immediata la domanda in merito a quale sarebbe stato l'impatto sulla realtà carceraria a fronte del numero sempre più elevato di detenuti presenti negli istituti penitenziari italiani (a fine aprile 2010 erano circa 67.445). Infatti, come è noto, con questa sentenza è stata ritenuta integrata la violazione dell'art. 3 Cedu in relazione ad una detenzione sofferta da un cittadino bosniaco in una cella di 16,20 metri quadrati condivisa con altre cinque persone, con la possibilità di godere dell'ora d'aria per sole quattro ore e mezza al giorno. La Corte prende in esame la disciplina contenuta nell'ordinamento penitenziario italiano, in particolare la previsione dell'art. 6 relativa alle caratteristiche degli edifici penitenziari e delle celle, che è diretta a garantire condizioni di vita rispettose della dignità della persona, e le disposizioni del regolamento di esecuzione, secondo cui i «locali nei quali si svolge la vita dei detenuti e degli internati devono essere di ampiezza sufficiente, illuminati con luce naturale e artificiale in modo da permettere il lavoro e la lettura, aerati, riscaldati ove lo condizioni climatiche lo esigono, e dotati di servizi igienici riservati, decenti e di tipo razionale (art.6 reg. esec.). Questa specificazione mira, allo stesso modo, a garantire condizioni di vita degne di una persona, impedendo il ricorso a luoghi di detenzione, che per le loro caratteristiche siano tali da concretare situazioni lesive dei diritti della persona². Queste disposizioni si ritrovano nelle Regole penitenziarie europee (2006/2), secondo cui i locali di detenzione, in particolare quelli destinati al pernottamento, devono

¹ Corte eur. dir. uomo 16 luglio- 16 novembre 2009, Sulejmanovic c. Italia, n. 22635/03, che ha preso in esame il ricorso di un cittadino bosniaco, il quale era stato recluso nell'istituto di Roma-Rebibbia in una cella di 16,20 m² con altri 5 detenuti per 4 mesi (e per circa due mesi con 6), avendo così a disposizione 2,70 m² circa e potendo uscire dalla cella solo per 4 ore e trenta minuti.

² Luoghi privi di finestre o con finestre schermate sono, quindi, ad esempio banditi dal sistema. In realtà per impedire comunicazioni visive o per garantire l'incolumità dei detenuti si provvede spesso a dotare le finestre di schermature (c.d. bocche di lupo), che comunque non possono impedire il passaggio d'aria.

avere caratteristiche tali da rispettare la dignità delle persone e della vita privata, garantendo le condizioni igieniche e sanitarie minime indispensabili. La Corte ha citato proprio queste nonché i parametri elaborati dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura, secondo cui dovrebbe essere garantito a ciascun recluso altresì uno spazio minimo di almeno 7 metri quadrati, e a cui ha fatto spesso riferimento per l'accertamento della eventuale violazione dell'art. 3 Cedu, ritenendo che una detenzione sofferta in simili condizioni integri i trattamenti disumani e degradanti vietati dallo stesso art. 3 Cedu.

Quel che più rileva nella decisione è ancora una volta l'affermazione del rispetto della dignità delle persone, qualunque siano i reati commessi, e il dovere, correlato, per lo Stato di impedire modalità esecutive, che eccedano il livello inevitabile di sofferenza insito nella privazione stessa della libertà, venendo ad incidere sulla salute e sul benessere delle persone recluse. L'art. 3, infatti, impone agli Stati non solo di garantire condizioni di detenzione compatibili con il rispetto della dignità umana, ma anche di vigilare perché siano rispettate sempre e ovunque, pur tenuto conto delle esigenze connesse alla detenzione stessa³. Questo è un profilo particolarmente importante per la valutazione della sussistenza della violazione, come viene sottolineato anche nella opinione concorde allegata alla decisione stessa, e al quale forse si sarebbe dovuta dedicare maggiore attenzione, perché il disinteresse e l'inerzia dello Stato nei confronti delle condizioni detentive degli istituti penitenziari è parimenti colpevole e riprovevole e cade sotto la scure dei giudici di Strasburgo.

La Corte, pur riconoscendo di non essere in grado di quantificare lo spazio minimo vitale, sottolinea che in questa operazione entrano in gioco molti fattori, tra cui, da un lato, la durata della privazione della libertà, le condizioni fisiche e psichiche del detenuto, il sesso, l'età, e, dall'altro le modalità concrete dell'esecuzione, quali ad esempio l'aerazione e la illuminazione della cella, il riscaldamento, l'accesso riservato ai servizi igienici, la possibilità di avvalersi di cure mediche di base, la possibilità di godere di ore d'aria. E fra questi elementi non vi è dubbio che il sovraffollamento occupi uno spazio importante sotto il profilo dell'art. 3, venendo ad assumere risalto autonomo⁴. Pur tuttavia vi sono situazioni nelle quali la

³ Cfr. Corte eur. dir. uomo 26 ottobre 2000, Kudła c. Polonia, n° 30210/96, § 92 s.

⁴ Corte eur. dir. uomo 15 luglio 2002- 15 ottobre, Kalachnikov c. Russia, n. 47095/99, § 93 ss.

carezza di spazio è così macroscopica da costituire di per sé un trattamento disumano e degradante, come quando si disponga di uno spazio inferiore a tre metri quadrati (quello di cui godeva il ricorrente nel caso specifico all'esame della Corte)⁵.

Con questa decisione la Corte sembra voler riaffermare il valore assoluto del principio espresso nell'art. 3 Cedu e soprattutto mira ad accrescere la tutela contro trattamenti inumani e degradanti. Si tratta ancora una volta di un severo monito rivolto agli Stati, e nella specie all'Italia, affinché si adoperino per evitare situazioni di degrado nelle carceri e in tutti i luoghi di detenzione: il sovraffollamento non può e non deve costituire un alibi per tollerare condizioni di vita disumane ed indegne di un Paese che si dichiara civile.

Assicurare uno spazio minimo vitale (individuato dalla Corte in tre metri quadrati) è certo apprezzabile e fondamentale, ma non è sufficiente, a mio avviso, perché sia rispettata la dignità di una persona. Anzi, si potrebbe verificare il rischio che l'amministrazione penitenziaria provveda nel senso indicato dalla Corte, cioè riesca a consentire quello spazio minimo di tre metri quadrati indicato dalla Corte, senza, tuttavia, contestualmente garantire condizioni all'interno degli istituti penitenziari degne di una persona e in linea con quanto affermato nell'ordinamento penitenziario, nelle Regole penitenziarie europee e nei Rapporti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura. Come ben ha sottolineato la Corte europea, anche le modalità di esecuzione rilevano nel rendere una detenzione contraria al principio espresso nell'art.3 Cedu così che – lo si ribadisce – assicurare solo lo spazio minimo di tre metri quadri non metterebbe al riparo dalle censure della Corte.

Il decreto del magistrato di sorveglianza di Cuneo sopra riportato cerca di dare attuazione alla decisione dei giudici di Strasburgo, a fronte di un reclamo con cui un detenuto sottoposto al regime detentivo differenziato definito di "alta sicurezza" chiedeva di essere collocato in una cella più ampia di quella assegnatagli (in cui aveva a disposizione circa 4,75 metri quadri) e soprattutto chiedeva di poter godere di un numero di ore d'aria maggiore di quello previsto per il regime di "alta sicurezza"⁶. Nel

⁵ Cfr. tra le molte Corte eur. dir. uomo, 12 marzo 2009, A. Makarov c. Russie, n.15217/07; Corte eur. dir. uomo 6 dicembre 2007 Lind c. Russie, 25664/05; Corte eur. dir. uomo 22 ottobre 2009-22 gennaio 2010, Orłowski c. Polonia, n. 17885/04).

⁶ A partire dagli anni novanta l'amministrazione penitenziaria ha adottato circuiti differenziati volti a garantire elevati livelli di sicurezza: il circuito "ad elevato indice di vigilanza" (EIV), destinato a detenuti per delitti di terrorismo, anche internazionale, e di eversione dell'ordine democratico, nonché a coloro che fossero stati sottoposti al regime differenziato *ex art.41-bis* comma 2 ord. penit. e a cui fosse stato revocato tale

provvedimento in esame si fa riferimento ai parametri individuati/elaborati dal Comitato per la prevenzione della tortura e utilizzati in generale dalla Corte europea⁷, parametri che comunque devono essere valutati unitamente ad altri fattori, quali il numero di ore d'aria, l'aerazione e l'illuminazione, la presenza di servizi igienici separati, specie se vi sia sovraffollamento, come già si è ricordato.

Sulla base della constatazione che la permanenza nella cella e l'assegnazione al regime differenziato non assicurava né lo spazio minimo indicato dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura né le altre condizioni cui si è fatto cenno, il magistrato di sorveglianza ha ordinato alla amministrazione penitenziaria di adottare i provvedimenti ritenuti necessari e opportuni per ottemperare al decreto.

Come si può facilmente constatare, la decisione va al di là di quanto affermato dalla Corte europea, imponendo il rispetto dei parametri del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, cioè dello spazio minimo vitale, e soprattutto un numero di ore di permanenza all'aperto più ampio, proprio perché ci si trova in una situazione di sovraffollamento.

Se è pur vero che, secondo quanto affermato di recente dalla Corte costituzionale con la sentenza 266/2009⁸, il magistrato di sorveglianza impartisce prescrizioni od ordini «il cui carattere vincolante per l'amministrazione penitenziaria è intrinseco alle finalità di tutela che la norma stessa persegue», ci si chiede tuttavia in che modo si possa porre rimedio alla situazione denunciata, soprattutto sotto il profilo dello "spazio minimo": la capienza dichiarata dall'Amministrazione penitenziaria di 44000 circa posti risulta ampiamente saturata a fronte del dato di 67445 detenuti. Il "piano carceri" già varato nel 2009 e riproposto nel gennaio del

regime; ed il circuito "alta sicurezza", che è stato tradizionalmente destinato a detenuti e internati appartenenti alla criminalità organizzata e individuati sulla base del mero titolo detentivo. Con circolare n. 3619/2009 i due circuiti sono stati unificati nel nuovo circuito "alta sicurezza", a sua volta suddiviso in vari sottocircuiti. Il circuito prevede "la rigorosa separazione dagli altri detenuti di quelli in esso inseriti, l'uso di strutture sicure dal punto di vista edilizio e, quanto più possibile, dal punto di vista degli apparati e dispositivi elettronici e meccanici, il massimo della sicurezza dal punto di vista della gestione soprattutto per quanto riguarda la sorveglianza". Tutte le attività penitenziarie (come i passeggi, i colloqui, i momenti di socialità, le attività scolastiche, di formazione professionale, lavorative, religiose, ricreative, sportive) devono svolgersi all'interno della sezione intesa come l'insieme della zona strettamente detentiva e di quella direttamente connessa.

⁷ Corte eur. dir. uomo 15 luglio 2002- 15 ottobre, Kalachnikov c. Russia, n. 47095/99, § 97.

⁸ Cfr. Corte cost. 8 ottobre 2009, n. 266.

2010 prevede la costruzione entro la fine del 2012 di nuovi istituti o l'ampliamento di quelli già esistenti per arrivare ad una capienza di 80000 posti.

Il rischio allora è che nel frattempo i detenuti vengano trasferiti da un carcere all'altro, a seconda che provvedimenti come quello in esame siano o meno adottati, così che la soluzione del problema viene solo rinviata o demandata ad altri, con l'unica certezza (questa sì) che il numero dei detenuti non è certo destinato a diminuire. Gli interventi normativi, specie di questi ultimi due anni, hanno infatti innalzato i limiti edittali per molte ipotesi delittuose e hanno introdotto nuove fattispecie penali, prevedendo quindi quale unica risposta quella detentiva.

La soluzione del problema non sta tanto nella costruzione di nuove carceri (pur necessarie ma non sufficienti) quanto piuttosto in scelte di politica criminale che abbandonino l'impostazione carcerocentrica. Ma una tale soluzione non appare certo vicina.

La sensazione davvero amara è che vi sia, da un lato, quasi una sorta di resa di fronte ad una situazione sempre più drammatica e dall'altro che quel *surplus* di afflittività che ne deriva sia considerato come connaturato alla esecuzione stessa della pena. Il pregio allora della decisione in esame è quello di richiamare l'attenzione sulla situazione drammatica delle carceri e di rivolgere un monito forte, più ancora che un ordine, alla amministrazione penitenziaria perché provveda a garantire quegli *standard* minimi già indicati dalla legge penitenziaria del 1975, ribaditi nel regolamento del 2000, riaffermati nelle regole minime penitenziarie ed ora imposti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Anche se è preoccupante e sconcertante che si renda necessario un provvedimento giurisdizionale per garantire ciò che la legge penitenziaria indica come condizioni minime essenziali di vita all'interno degli istituti.