

CONFRONTO DI IDEE

Annarita De Rubeis

Quali rimedi per riparare alla detenzione in condizioni disumane e degradanti? Le indicazioni della giurisprudenza europea ed i più recenti interventi normativi

SOMMARIO: 1. Premessa. Le censure della sentenza *Torreggiani* in materia di rimedi effettivi per le violazioni della C.e.d.u. risultanti dal sovraffollamento carcerario e le riforme fatte - 2. Il diritto ad un rimedio effettivo nel sistema convenzionale e la sua particolare pregnanza in caso di violazione dell'art. 3 C.e.d.u. - 3. La nozione di “*effective remedy*” rilevante ed il suo il contenuto sostanziale. In particolare, l'esistenza di un obbligo positivo di riparazione dell'illecito e l'effettività del rimedio in caso di violazione dell'art. 3 C.e.d.u. a danno di individui in stato di detenzione. Caratteri del risarcimento pecuniario come forma di rimedio compensativo. - 4. (*segue*) Le ulteriori acquisizioni della giurisprudenza e le condizioni alle quali misure di diminuzione della pena possono essere considerate rimedi compensativi. - 4.1 La giurisprudenza relativa all'art. 6, §1 in tema di giusta durata del processo. - 4.2 La giurisprudenza relativa all'art. 5, §3, in materia di eccessiva durata della carcerazione preventiva. - 4.3 Il caso *Ananyev e altri c. Russia* e l'ipotesi di violazioni risultanti da sovraffollamento carcerario. - 5. Ordinamento italiano e rimedi compensativi. - 5.1 Il risarcimento del “*danno da detenzione in condizioni di sovraffollamento*”. Perché l'azione risarcitoria ordinaria non è sufficiente quale rimedio compensativo effettivo. - 5.2 Gli interventi normativi recenti. Perché la liberazione anticipata speciale e le altre misure generalizzate di diminuzione della pena non sono rimedi compensativi. - 6. Conclusioni. Il *diktat* europeo dell'effettività, i principi di sistema e il sovraffollamento carcerario nell'ottica delle strade percorribili.

1. Premessa. Le censure all'ordinamento italiano della sentenza Torreggiani in materia di rimedi effettivi per le violazioni della C.e.d.u. risultanti dal sovraffollamento carcerario e le riforme fatte

La Corte di Strasburgo, con la sentenza *Torreggiani c. Italia*¹, ha mosso al nostro sistema carcerario una pluralità di critiche. Oltre alla carenza strutturale di spazi da destinare a scopi detentivi e trattamentali, causata dall'elevato sovraffollamento, essa ha sottolineato la totale assenza nell'ordinamento di c.d. rimedi effettivi contro violazioni dei diritti sanciti dalla Convenzione. Tali rimedi consistono in strumenti che consentano sia di intervenire per interrompere immediatamente una violazione in atto (c.d. rimedi preventivi), sia di fornire una adeguata riparazione del danno subito a

¹ Corte eur. dir. uomo, Sez. II, sent. 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, in www.giustizia.it. Tutte le sentenze della Corte eur. dir. uomo, inoltre, sono disponibili in inglese o in francese sull'HUDOC database, accessibile dal sito della Corte, al link www.echr.coe.int. La sentenza *Torreggiani c. Italia* è stata ampiamente commentata: VIGANÒ, *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 www.penalecontemporaneo.it; DOVA, *Torreggiani c. Italia: un barlume di speranza nella cronaca del collasso annunciato del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, 948 ss.; TAMBURINO, *La sentenza Torreggiani e altri della Corte di Strasburgo*, in *Cass. pen.*, 2013, 11 ss.

causa della violazione (c.d. rimedi compensativi). Ha, pertanto, formulato al riguardo precise indicazioni precettive, cui lo Stato deve dare attuazione².

Invero, a livello normativo, istituti attraverso i quali raggiungere gli scopi indicati dalla Convenzione non mancano di certo. Quanto ai rimedi preventivi esistono nell'ordinamento penitenziario vie attraverso le quali ciascun detenuto può far valere la violazione di un suo diritto ed ottenere un provvedimento che modifichi la situazione. Ciò accade in particolare con i reclami *ex artt.* 35 e 69 ord. pen. al Magistrato di Sorveglianza - che è l'organo giurisdizionale competente, con specifiche funzioni di vigilanza, in materia di esecuzione della pena - ed all'Amministrazione Penitenziaria³. Mentre per quanto riguarda i rimedi compensativi, esiste l'azione risarcitoria civilistica attraverso la quale ottenere il risarcimento del danno⁴.

Tuttavia, la Corte di Strasburgo ha ritenuto i rimedi esistenti non effettivi⁵ ed ha imposto allo Stato italiano di adeguare il sistema, peraltro entro un anno da quando la sentenza è divenuta definitiva⁶.

Il legislatore è intervenuto con il D.L. 23 dicembre 2013, n. 146, recante «*misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*», col quale ha inserito l'art. 35-*bis* nella L. 26 luglio 1975, n. 354 sull'ordinamento penitenziario, così attribuendo nuovi e consistenti poteri al Magistrato di Sorveglianza. In particolare, il testo dell'art. 3 del d.l., oltre ad affidare ad esso competenza diretta in materia di ottemperanza nei confronti dell'Amministrazione Penitenziaria, disponeva che questi potesse direttamente con proprio provvedimento condannare l'Amministrazione al risarcimento dei danni nei

² Torreggiani e altri, cit., §99. La Corte, infatti, ha applicato la procedura della c.d. sentenza-pilota, che prevede che quando la Corte attesta l'esistenza di carenze strutturali nell'ordinamento di uno Stato, tali da determinare la contemporanea presentazione di molteplici ricorsi identici nel contenuto, può indicare le misure a carattere generale e di riparazione da adottarsi e può provvedere alla sospensione dei ricorsi similari pendenti, per un tempo determinato, in attesa che lo Stato adotti le misure indicate: v. BARTOLE, DE SENA, ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, p. 728. Si tratta di una procedura nata dalla prassi della Corte e.d.u. e attualmente codificata nell'art. 61 del *Regolamento della Corte*, rubricato «*Pilot-judgement procedure*» ed entrato in vigore il 1 aprile 2011: su questo, v. ancora, BARTOLE, DE SENA, ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea*, cit., p. 498.

³ La Corte cost., n. 266 del 2009 e n. 135 del 2013, in *Dir. pen. cont.*, con nota di DELLA BELLA, *La Corte Costituzionale stabilisce che l'Amministrazione penitenziaria è obbligata ad eseguire i provvedimenti assunti dal Magistrato di sorveglianza a tutela dei diritti dei detenuti*, ha peraltro da ultimo chiarito che l'Amministrazione è in ogni caso tenuta ad ottemperare alle decisioni della Magistratura di sorveglianza.

⁴ Sul profilo della risarcibilità del danno derivante dalla lesione di diritti dei detenuti si rinvia al §5.1

⁵ Corte eur. dir. uomo, Sez. II, 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri, cit., §97

⁶ La sentenza, invero, è diventata definitiva il 28 maggio 2013, poiché contro di essa, il Governo italiano ha proposto richiesta di rinvio alla Grande Chambre ai sensi dell'art. 43 C.e.d.u., richiesta che è stata tuttavia respinta dalla Corte il 28 maggio 2013.

confronti del detenuto.

Fermo restando lo spinoso nodo della carenza di spazi, tali ulteriori interventi sembravano muoversi effettivamente nell'ottica indicata dalla Corte. Infatti, ciò che è stato messo in discussione nella sentenza Torreggiani c. Italia non è tanto l'inadeguatezza normativa del sistema, quanto la sua ineffettività, cioè l'incapacità che esso ha di applicare celermente gli strumenti esistenti. L'ampliamento dei poteri della magistratura di sorveglianza ed in particolare la possibilità di condannare direttamente l'Amministrazione in sede risarcitoria, indicava una via accessibile e forniva di una sanzione effettiva il mancato rispetto dei diritti del detenuto.

Tuttavia, in sede di conversione tale ultima disposizione, che costituiva il rimedio compensativo del pacchetto di modifiche disposto dal decreto, è stata eliminata. Siamo, pertanto, di nuovo nella situazione di partenza. Una soluzione va trovata, sebbene la situazione di particolare criticità del sistema imponga che sia con esso compatibile.

Lo scopo di questo lavoro è quello di procedere ad una ricostruzione della elaborazione della giurisprudenza della Corte in materia di rimedi effettivi ed in particolare di quelli c.d. compensativi, alla luce delle sue ultime acquisizioni, per verificare, anche eventualmente in una prospettiva di riforma, le ragioni per cui quelli esistenti non sono sufficienti e se ci sia margine per valorizzare a scopi compensativi altre misure oltre il risarcimento del danno in forma pecuniaria, che si risolvano in una attenuazione della pena.