

Carceri, trattamenti inumani e degradanti: le prime pronunce della Cedu, di Dario Evangelista

Altalex, 26 febbraio 2015

A seguito della novella legislativa di cui al [D.L. n.92/2014](#), successivamente convertito in [legge n.117/2014](#)^[1], che costituisce per il nostro Paese un significativo - e fortemente richiesto - passo in avanti in materia di diritti umani, sono state emesse importanti pronunce dalla Corte di Strasburgo nei confronti dell'Italia.

La Corte EDU in particolare ha recentemente esaminato una serie di ricorsi, proposti per violazione dell'art.3 CEDU da alcuni detenuti ristretti nelle carceri italiane, dichiarandoli irricevibili ma, nello stesso tempo, affermando rilevanti principi in merito all'applicazione della sopra richiamata disciplina normativa.^[2]

Il 25 settembre 2014, con i casi *Stella e altri contro Italia*^[3] e *Rexhepi e altri contro Italia*^[4], i Giudici di Strasburgo hanno innanzitutto avuto modo di sottolineare i progressi del legislatore italiano che ha introdotto rimedi interni, al fine di tutelare e salvaguardare i soggetti detenuti in condizioni contrarie a quanto stabilito dalla CEDU.

Nei casi in questione i ricorrenti - dieci cittadini italiani e uno ucraino sottoposti a detenzione in diversi istituti carcerari nazionali,^[5] nel caso *Stella*, e sei albanesi e due serbi detenuti tutti nel carcere di Cosenza nel caso *Rexhepi* - lamentavano condizioni di detenzione contrarie al divieto di trattamenti inumani e degradanti, affermando di essere stati trattenuti in celle sovraffollate e prive di adeguata areazione, illuminazione e riscaldamento.

Tutti i ricorrenti inoltre prospettavano condizioni di detenzione simili al caso *Torreggiani* - ossia indicando uno spazio vitale di circa 3 metri quadrati di superficie all'interno delle celle a persona - che, da sole, avevano comportato una pesante condanna per il nostro Paese da parte della Corte EDU.

Prima di analizzare e spiegare i motivi dell'irricevibilità dei ricorsi è necessario richiamare sinteticamente le novità introdotte dal [D.L. n.92/2014](#), convertito con modificazioni in [L. n.117/2014](#).

Si deve tener conto in proposito che lo Stato italiano, a seguito della sentenza pilota *Torreggiani*, era stato invitato a prendere provvedimenti diretti finalizzati, da un lato, a rimuovere le cause del sovraffollamento carcerario, mentre dall'altro, ad introdurre rimedi di carattere giurisdizionale in grado di 'riparare alle violazioni in atto'.

L'obiettivo prefissato era quindi quello di fornire al detenuto/richiedente strumenti idonei sia a fare cessare la situazione lesiva in corso - c.d. *rimedi preventivi* - sia a risarcirlo per le violazioni precedentemente patite - c.d. *rimedi compensativi*.

Il legislatore italiano si è mosso in quest'ottica ed ha previsto nuovi rimedi o possibilità di ricorso per la tutela dei diritti del detenuto, modificando la legge sull'ordinamento penitenziario^[6] con l'introduzione degli artt.35-*bis* e 35-*ter*.

L'art.35-*bis* introduce nell'ordinamento nazionale un nuovo reclamo giurisdizionale esperibile dal detenuto avanti al magistrato di sorveglianza, per i casi di "attuale e grave pregiudizio ai diritti dei detenuti", determinato da condotte dell'amministrazione penitenziaria non conformi alla legge

sull'ordinamento penitenziario, al suo regolamento attuativo e a quanto disposto dai principi ravvisabili nella giurisprudenza EDU.

L'art.35-ter[7], che è un rimedio di tipo compensativo, stabilisce la possibilità di utilizzare il rimedio giurisdizionale al fine di ottenere un risarcimento - che a seconda dei casi potrà essere disciplinato in forma specifica o per equivalente - del danno patito a causa di condizioni detentive contrarie all'art.3 CEDU.

Si tratta in sostanza di una forma di risarcimento consistente in una riduzione del residuo di pena ancora da scontare, pari a un giorno per ogni dieci di pregiudizio subito, proporzionale alla durata del trattamento inumano e degradante sofferto oppure, nel caso in cui questa forma di riparazione non fosse possibile, viene stabilita una compensazione di natura monetaria, pari a 8 euro per ogni giorno di violazione - qualora la durata del pregiudizio sia inferiore a quindici giorni - finalizzata, in via di principio, a garantire un adeguato ristoro al pregiudizio subito a favore del detenuto.

Precisato ciò, tornando ai due casi precedentemente menzionati, è opportuno focalizzare l'attenzione preliminarmente sugli aspetti 'processuali' che hanno portato alla decisione di irricevibilità dei ricorsi, a fronte di condotte in evidente contrasto con l'art.3 CEDU[8].

Nei casi *Stella e Rexhepi* la seconda sezione della Corte di Strasburgo, con pronuncia all'unanimità, *“ha giudicato non soddisfatta la condizione del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, non essendo stati esperiti i rimedi recentemente introdotti dal legislatore italiano per riparare, in via preventiva o compensativa, alle violazioni dei diritti fondamentali derivanti da condizioni di sovraffollamento”*[9].

La particolarità di queste due decisioni sta nel fatto che i ricorsi esaminati dalla Corte sono stati presentati prima dell'entrata in vigore dei nuovi rimedi - rispettivamente nel 2009 e nel 2010 - e ciononostante i Giudici di Strasburgo hanno ritenuto necessario richiamarsi al generale obbligo di privilegiare gli strumenti predisposti dal diritto interno, disponendo l'intervento soltanto qualora i rimedi interni siano stati esperiti senza successo o si siano altrimenti rivelati privi di effetto[10].

I Giudici di Strasburgo hanno pertanto preferito optare, in queste circostanze ed in considerazione probabilmente del numero elevato dei ricorsi pendenti[11], per una sorta di *“irricevibilità postuma dei ricorsi”*[12].

Si è pertanto fatto riferimento al principio generale di sussidiarietà della CEDU secondo cui gli Stati aderenti non possono essere 'processati' dalla Corte EDU per violazione della Convenzione, qualora non sia stata comunque previamente offerta loro la possibilità di porre rimedio alle carenze rilevate nei propri ordinamenti interni.

Possibilità che nel caso concreto la Corte ha intravisto in un 'piano d'azione' complessivo, nel momento in cui lo Stato italiano *“ha adottato un certo numero di misure legislative volte a risolvere il problema strutturale del sovraffollamento carcerario e, parallelamente, ha riformato la legge sull'ordinamento penitenziario creando un nuovo ricorso interno di natura preventiva che permette alle persone detenute di lamentare dinanzi a un'autorità giudiziaria le condizioni materiali di detenzione, nonché un ricorso risarcitorio che preveda una riparazione per le persone che hanno già subito una detenzione contraria alla Convenzione”*[13].

In definitiva doveva (e deve) essere sempre garantita ed assicurata allo Stato italiano la possibilità di modificare la propria legislazione interna, a seguito delle violazioni accertate in materia di istituti detentivi con la sentenza 'pilota' del caso *Torreggiani*[14], ciò anche nel caso in cui la condizione

dell'esaurimento delle vie di ricorso interne deve essere valutata al momento della presentazione del ricorso.

Un altro aspetto che merita di essere evidenziato nelle motivazioni di ambedue le decisioni riguarda le considerazioni espresse sul rimedio del risarcimento pecuniario.

I Giudici di Strasburgo sembrano valutare in maniera positiva e adeguata la misura della riparazione economica stabilita dal predetto articolo 35-ter o.p., poiché è considerata pienamente compatibile con quanto sancito dalla Convenzione sul punto[15].

E' stato al riguardo affermato il principio secondo il quale i Paesi membri sono legittimati discrezionalmente a conformare la disciplina dei ricorsi interni alla tradizione giuridica ed al tenore di vita dei propri cittadini, a condizione tuttavia che gli importi previsti a titolo risarcitorio non risultino essere irragionevoli e che le relative decisioni debbano essere emesse in tempi celeri ed avere un esito effettivo.

Con queste motivazioni la Corte sembra abbia risolto possibili dubbi in merito al *quantum* della misura del risarcimento pecuniario, ritenuto da alcuni studiosi eccessivamente ridotto o addirittura 'irrisorio'.

Peraltro è stato osservato che tale diffusa sensazione di inadeguatezza del ristoro pecuniario ha indotto una parte della magistratura di sorveglianza ad adottare prassi interpretative della nuova disciplina *“orientate a privilegiare comunque l'applicazione della riduzione proporzionale della pena, attirando nella propria sfera di competenza anche i casi di pregiudizio non più attuale o riferito a vicende esecutive ormai del tutto esauritesi, che avrebbero dovuto trovare più appropriata sede di delibazione presso il giudice civile, istanza naturale della tutela risarcitoria”*[16].

Un ulteriore aspetto sottolineato dai Giudici di Strasburgo è inerente agli elementi oggettivi del ricorso risarcitorio esperibile sia mediante il ricorso interno sia, successivamente ed eventualmente, mediante ricorso europeo.

Infatti anche qualora il reclamo fosse stato dichiarato ricevibile viene sottolineato che non sarebbe stato sufficiente, per il suo accoglimento e per ottenere una forma di risarcimento, la prospettazione di censure generiche ed astratte relative alle proprie condizioni di detenzione.

La Corte EDU afferma e ribadisce in proposito l'importante principio secondo cui la richiesta risarcitoria, per essere accolta, non deve essere generica ma deve indicare elementi di prova o indizi chiari, precisi e univoci.

Nel caso *Stella* in particolare uno dei ricorrenti - il sig. Palmas - *“[...] con una lettera in data 8 agosto 2010, ha inoltre lamentato di non ricevere in carcere cure mediche adatte al suo stato di salute”*[17].

I Giudici di Strasburgo, con riferimento a tale questione, hanno osservato che *“[...] il sig. Palmas (n. 58616/10) ha formulato la sua doglianza in materia di qualità delle cure mediche dispensate in carcere (si veda paragrafo 6 supra) in maniera molto generica, senza produrre prove o invocare altri elementi a sostegno delle sue affermazioni.*

Di conseguenza, questo motivo di ricorso è manifestamente infondato e deve essere rigettato in applicazione dell'articolo 35 §§ 3 a) e 4 della Convenzione”[18].

La necessità di fornire elementi di prova o indizi specifici, al fine di poter verificare un inadeguato trattamento sanitario subito dai detenuti ricorrenti per l'accoglimento, risulta pertanto essere un principio cardine per la Corte EDU.

Sempre in tema di trattamenti sanitari da assicurare negli istituti detentivi si ritiene altresì opportuno esaminare ed approfondire un'altra importante pronuncia di condanna nei confronti dell'Italia, avvenuta lo scorso 11 febbraio 2014 con il caso *Contrada contro Italia*[\[19\]](#).

Bruno Contrada, ex funzionario di polizia, capo di gabinetto dell'Alto Commissario per la lotta alla mafia e vicedirettore del Sisde, è stato condannato dal Tribunale di Palermo nel 1996 a dieci anni di reclusione per concorso esterno in associazione di stampo mafioso[\[20\]](#).

Il ricorrente ha presentato ricorso in appello, ricorso accolto dai giudici di secondo grado con la formula assolutoria 'perché il fatto non sussiste'.

La Corte di Cassazione, nel 2002, ha annullato la sentenza assolutoria, in quanto non adeguatamente motivata, ed ha rinviato il giudizio ad altra sezione della Corte d'Appello di Palermo che, nel 2006, ha confermato questa volta la condanna stabilita in primo grado.

La Suprema Corte, con sentenza dell'8 gennaio 2008, ha poi definitivamente confermato la sentenza respingendo il ricorso di Contrada il quale ha a questo punto deciso di rivolgersi alla Corte europea dei diritti dell'uomo[\[21\]](#), affermando in particolare la violazione degli artt. 3, 6 e 7 CEDU.

Ciò in quanto il ricorrente, detenuto nel carcere militare di Santa Maria Capua Vetere, aveva presentato al magistrato di sorveglianza diverse istanze con le quali indicava le proprie patologie ovvero un quadro clinico complesso.

Le diverse istanze presentate per ottenere la scarcerazione, la sospensione della pena o gli arresti domiciliari erano però state respinte, sempre previo riscontro della compatibilità delle condizioni di salute del ricorrente con il trattamento di detenzione presso l'istituto carcerario.

Molte decisioni di rigetto delle domande inoltre sono state emesse, sulla base di un parere della Direzione Distrettuale Antimafia, in ragione della pericolosità sociale del detenuto che aveva carattere permanente.

Dopo tale trafila giudiziaria solo nel 2008 vennero concessi gli arresti domiciliari per sei mesi ed infine l'11 ottobre 2012 il ricorrente è stato rimesso in libertà per avere scontato la pena.

Nel caso *Contrada* i motivi di violazione dell'art.3 CEDU per trattamenti inumani e degradanti non riguardavano le strutture carcerarie o il sovraffollamento, bensì la compatibilità tra lo stato di salute del detenuto e il regime di reclusione[\[22\]](#).

Nelle motivazioni della sentenza i Giudici di Strasburgo sono partiti dal presupposto che, affinché possa configurarsi una violazione dell'articolo 3, debba sussistere il superamento di una soglia minima di gravità, che dipende dalla durata del trattamento, dallo stato di salute e dall'età della vittima.

Secondo la Corte EDU è evidente che lo stato di detenzione, in sé, incide e procura un livello di sofferenza che, però non deve andare oltre quello inevitabile e inerente alla reclusione[\[23\]](#).

Nella sentenza, al fine di accertare se la sofferenza sia ritenuta accettabile o meno, si è stabilito che è richiesta alle autorità nazionali la valutazione complessiva delle condizioni di salute del detenuto, della qualità delle cure somministrate, delle opportunità di mantenere lo stato di detenzione malgrado lo stato di salute del condannato.

Aspetti che, sempre secondo la Corte EDU, vanno considerati in relazione al rapporto che sussiste tra le esigenze di sicurezza dell'amministrazione della giustizia ed obblighi in tema di tutela e salvaguardia della salute dei detenuti.

Occorre inoltre ricordare che ogni Stato, in base alla CEDU, ha un obbligo positivo e, pertanto, deve mettere in atto tutte le misure necessarie e disponibili al fine di tutelare lo stato di salute del detenuto e per evitare la realizzazione di trattamenti inumani e degradanti.

Con riferimento al caso in questione, la Corte parte dalla constatazione che le diverse patologie del detenuto - peraltro comprovate da numerosi certificati medici e riconosciute dallo stesso personale sanitario penitenziario - non vennero considerate incompatibili con lo stato di reclusione in carcere in quanto non veniva ritenuto raggiunto un livello di serietà 'elevato' [24].

E' da precisare che la sentenza è stata emessa non all'unanimità in quanto il giudice Karakas, nella sua opinione dissidente, ha ritenuto che la situazione non avesse raggiunto un livello di gravità tale da far scattare la violazione dell'articolo 3, affermando che "[...] *le autorità nazionali, - a suo dire - avevano garantito le cure necessarie e monitorato costantemente la situazione, dato che, una volta accertato l'aggravamento, avevano disposto gli arresti domiciliari*" [25].

La maggioranza dei giudici, al contrario, ha valutato in maniera negativa le condotte processuali delle autorità italiane poiché i certificati presentati dal ricorrente erano tali da far ritenere che lo stato di salute fosse incompatibile con la detenzione carceraria, atteso che attestavano in maniera univoca che la situazione fosse grave ovvero che "[...] *il mantenimento in carcere del ricorrente era incompatibile con il divieto di trattamenti disumani e degradanti stabilito dall'articolo 3 della Convenzione*" [26].

Con questa sentenza di condanna per il nostro Paese viene ulteriormente rafforzato l'importante principio in relazione alla salvaguardia della salute del detenuto, al quale deve essere assicurato e garantito - in virtù del principio di uguaglianza dei cittadini - il medesimo trattamento sanitario previsto in generale per la popolazione non carceraria.

Nelle più recenti pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo è pertanto ravvisabile un duplice atteggiamento dei Giudici di Strasburgo nei confronti dell'Italia.

Da un lato, nel caso *Contrada*, si assiste ad un'ulteriore condanna per il nostro Paese in tema di violazione dell'art.3 della CEDU, confermandosi il triste primato negativo di Stato aderente con il più alto numero di condanne in Europa.

Dall'altro, con l'irricevibilità dei casi *Stella* e *Rexhepi*, emerge l'apprezzamento della Corte EDU per i progressi legislativi realizzati, anche se - è bene ricordarlo - a seguito della pronuncia 'monitoria' sul caso *Torreggiani* che avrebbe esposto l'Italia a reiterate sentenze di condanna per fattispecie analoghe.

Il percorso per la risoluzione dei problemi in materia di istituti detentivi in Italia, in conclusione, rimane ancora difficile e complesso, tanto è vero che la stessa Corte di Strasburgo si è riservata "*la possibilità di esaminare la coerenza della giurisprudenza dei giudici interni con la propria*

giurisprudenza nonché l'effettività teorica e pratica dei ricorsi"^[27]; ma è altrettanto vero che le recenti novità legislative costituiscono un significativo passo in avanti nella tutela effettiva dei diritti umani nei confronti di soggetti in regime di detenzione.

Per approfondimenti:

- [Master breve in Diritto e Processo Penale](#), 5 incontri (25 ore), Altalex Formazione.

(Altalex, 26 febbraio 2015. Articolo di [Dario Evangelista](#))

[1] Il testo normativo è intitolato “*Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell’articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all’ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all’ordinamento penitenziario, anche minorile*” .

[2] Per un commento alle sentenze citate si veda MARTUFI A., *La Corte EDU dichiara irricevibili i ricorsi presentati dai detenuti italiani per violazione dell’art.3 CEDU senza il previo esperimento dei rimedi ad hoc introdotti dal legislatore italiano per fronteggiare il sovraffollamento*, in www.penalecontemporaneo.it.

[3] Caso *Stella e altri contro Italia* (ricorso n. 49169/09).

[4] Caso *Rexhepi e altri contro Italia* (ricorso n. 47180/10).

[5] I detenuti sono stati sottoposti a regime di detenzione nelle carceri di Sulmona, Palmi, Lanciano, Vibo Valentia, Saluzzo, Piacenza, Bolzano, Salerno e Cagliari.

[6] Per un commento alle modifiche apportate alla L. 26 luglio 1975, n. 354 si veda DE LUCA P., *Svuotacarceri, sconti di pena o soldi ai detenuti in condizioni “inumane”*, in *Il Merito*, Edizione Ottobre 2014.

[7] Art.35-ter o.p. “(Rimedi risarcitori conseguenti alla violazione dell’articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali nei confronti di soggetti detenuti o internati)

1. *Quando il pregiudizio di cui all’articolo 69, comma 6, lett. b), consiste, per un periodo di tempo non inferiore ai quindici giorni, in condizioni di detenzione tali da violare l’articolo 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, su istanza presentata dal detenuto, personalmente ovvero tramite difensore munito di procura speciale, il magistrato di sorveglianza dispone, a titolo di risarcimento del danno, una riduzione della pena detentiva ancora da espiare pari, nella durata, a un giorno per ogni dieci durante il quale il richiedente ha subito il pregiudizio.*

2. *Quando il periodo di pena ancora da espiare è tale da non consentire la detrazione dell’intera misura percentuale di cui al comma 1, il magistrato di sorveglianza liquida altresì al richiedente, in relazione al residuo periodo e a titolo di risarcimento del danno, una somma di denaro pari a euro 8,00 per ciascuna giornata nella quale questi ha subito il pregiudizio. Il magistrato di sorveglianza provvede allo stesso modo nel caso in cui il periodo di detenzione espiato in condizioni non conformi ai criteri di cui all’articolo 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali sia stato inferiore ai quindici giorni. [...]*”

[8] Le condizioni di detenzione lamentate dai ricorrenti sono le medesime che hanno dato luogo alla condanna dell’Italia con sentenza 8 gennaio 2013 con il caso *Torreggiani*. Sul punto FIORENTIN F., *Detenzione inumana: la Cedu boccia i ricorsi italiani se non sono stati prima eseguiti tutti i rimedi interni* tratto da *Guida al Diritto*, 18 ottobre 2014, n.42, pag.97.

[9] MARTUFI A., *La Corte EDU dichiara irricevibili i ricorsi presentati dai detenuti italiani per violazione dell’art.3 CEDU senza il previo esperimento dei rimedi ad hoc introdotti dal legislatore italiano per fronteggiare il sovraffollamento*, cit.

[10] *Ibidem.*

[11] Risultano pendenti 3.500 ricorsi per le medesime tipologie di violazioni censurate nella sentenza sul caso Torreggiani.

[12] Cfr. FIORENTIN F., *Detenzione inumana: la Cedu boccia i ricorsi italiani se non sono stati prima eseguiti tutti i rimedi interni*, cit.

[13] Caso *Rexhepi c. Italia*.

[14] MARTUFI A., op. cit. . I Giudici di Strasburgo hanno ritenuto che nei casi esaminati *Stella* e *Rexhepi* vi fossero i presupposti per la deroga al principio dell'esaurimento delle vie di ricorso interne al momento della presentazione dei ricorsi in quanto, tra le eccezioni al suddetto principio, rientrano "le situazioni nelle quali, a seguito di sentenza pilota in cui la Corte ha constatato una violazione sistemica della Convenzione, lo Stato ha creato una via di ricorso per porre rimedio a livello nazionale alle violazioni contestate nell'ambito di ricorsi pendenti dinanzi ad essa in riferimento a questioni analoghe (*Latak c. Polonia*, n. 5270/08)".

[15] Sul punto FIORENTIN F., op.cit.

[16] *Ibidem.*

[17] Caso *Stella e altri c. Italia*, § 6.

[18] Caso *Stella e altri c. Italia*, § 70.

[19] Caso *Contrada c. Italia* (ricorso n.7509/08).

[20] Sul punto CASTELLANETA M., *Contrada: Italia condannata per trattamenti disumani dopo il 'no' alla concessione degli arresti domiciliari* tratto da *Guida al Diritto*, Edizione del 22 febbraio 2014, n.9, pag.112.

[21] *Ibidem.*

[22] L'Italia è stata condannata, per situazioni di incompatibilità tra le condizioni di salute ed il regime detentivo, anche nei casi *Cara-Damiani contro Italia* (ricorso n.2447/05) con sentenza del 7 febbraio 2012 e *Scoppola contro Italia* (n.4), (ricorso n. 65050/09) con sentenza del 17 luglio 2012.

[23] *Ibidem.*

[24] *Ibidem.*

[25] Caso *Contrada c. Italia*, cit.

[26] 26 Così conclude la Corte EDU: " 85. La Cour en conclut que, au vu du contenu des certificats médicaux dont les autorités disposaient, du temps s'étant écoulé avant l'obtention de la détention à domicile et des motifs des décisions de rejet des demandes introduites par le requérant, le maintien en détention de ce dernier était incompatible avec l'interdiction des traitements inhumains et dégradants établie par l'article 3 de la Convention (voir *Farbtuhs*, précité, §§ 55-61 ; *Paladi c. Moldova [GC]*, no 39806/05, §§ 71-72, 10 mars 2009 ; *Scoppola c. Italie*, no 50550/06, §§ 45-52, 10 juin 2008 et *Cara-Damiani c. Italie*, no 2447/05, §§ 69-78, 7 février 2012)".

[27] Caso *Rexhepi e altri c. Italia*.