

Veronica Manca

## L'Italia post-Torreggiani come modello nella sentenza pilota della Corte EDU Varga c. Ungheria

[www.penalecontemporaneo.it/](http://www.penalecontemporaneo.it/) 1 Aprile 2015

*C. eur. dir. uomo, sez. II, 10 marzo 2015, Varga e altri c. Ungheria, ric. nn. 1409/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, 64586/13.*

1. Oltre all'Italia, al Belgio ed alla Bulgaria, anche l'Ungheria è stata condannata da parte della Corte EDU con una sentenza pilota in materia di sovraffollamento carcerario ( cfr. C. eur. dir. uomo, 25 novembre 2014, Vasilescu c. Belgio, in questa Rivista, con nota di F. Cancellaro; cfr. C. eur. dir. uomo, 27 gennaio 2015, Neshkov e altri c. Bulgaria).

Con la pronuncia del 10 marzo 2015, i giudici di Strasburgo hanno condannato l'Ungheria per la violazione dell'art. 13 CEDU, per l'assenza di rimedi effettivi a tutela dei diritti fondamentali dei detenuti, e dell'art. 3 CEDU per aver sottoposto i detenuti a trattamenti inumani e degradanti a causa del sovraffollamento carcerario.

2. Il caso origina da una serie di ricorsi presentati tra il 2012 ed il 2013 alla Corte EDU da parte di sei cittadini ungheresi detenuti in diversi istituti penitenziari del Paese: i ricorrenti lamentavano di essere stati reclusi in celle gravemente sovraffollate, con una media di 1.8/2.5 mq per detenuto, in condizioni igieniche e sanitarie fortemente insufficienti ed inadeguate, in violazione degli standard di tutela dei diritti umani sanciti dalla CEDU e dei principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte EDU.

3. Le doglianze, ampiamente esposte ed argomentate nei sei ricorsi, poi riuniti dalla Corte EDU, ex art. 42 § 1 del Reg. della Corte medesima, e istruiti in un unico procedimento, rappresentano un puntuale e dettagliato resoconto delle condizioni di detenzione a cui sono attualmente sottoposti i detenuti delle carceri ungheresi a causa di una difficile situazione di sovraffollamento carcerario, già ampiamente documentata e segnalata da parte del Commissario ungherese per i diritti fondamentali tra il 2011 ed il 2013 e da parte del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti o pene inumani e degradanti (d'ora in poi CPT) nell'aprile del 2013.

4. La situazione carceraria ungherese non rappresenta una novità nemmeno per i giudici della Corte di Strasburgo, i quali avevano già condannato l'Ungheria in tre diverse occasioni per violazione dell'art. 3 CEDU per le condizioni di detenzione cui venivano sottoposti i ricorrenti a causa del sovraffollamento carcerario (cfr. C. eur. dir. uomo, 2 giugno 2011, Szél c. Ungheria; C. eur. dir. uomo, 17 gennaio 2012, István Gábor Kovács c. Ungheria; C. eur. dir. uomo, 2 luglio 2013, Fehér c. Ungheria).

5. La gravità della situazione carceraria ungherese era già stata segnalata a più riprese anche da parte della stessa giurisprudenza nazionale. Già a partire dal 2004, infatti, si registravano due importanti sentenze delle Corti di Appello di Pecs e di Szeged, con cui i giudici riconoscevano il risarcimento del danno non patrimoniale per le violazioni dei diritti fondamentali dei detenuti, poste in essere durante il periodo di detenzione a causa del sovraffollamento carcerario.

Una significativa svolta si ha, inoltre, con la sentenza del 26 marzo 2013 emessa dal Budapest Surroundings High Court, con cui i giudici ungheresi hanno riconosciuto 250.000,00 euro a titolo di risarcimento del danno a favore del ricorrente per le condizioni inumane a cui era stato sottoposto durante il periodo di detenzione.

6. Con riferimento alla sentenza in commento, a supporto delle proprie argomentazioni difensive, il Governo riprende la decisione del Budapest Surroundings High Court del 26 marzo 2013, sostenendo che in Ungheria sussiste un rimedio effettivo, sia pure di natura compensativa e risarcitoria, a tutela dei diritti fondamentali del detenuto. Secondo la tesi difensiva del Governo, quindi, i ricorsi dei sei cittadini ungheresi dovrebbero essere dichiarati inammissibili per il previo

mancato esaurimento dei ricorsi interni.

Contrariamente a quanto argomentato dal Governo, la Corte di Strasburgo ritiene che la decisione del Budapest Surroundings High Court costituisca una pronuncia assolutamente minoritaria ed isolata rispetto al panorama giurisprudenziale ungherese e che non possa, quindi, essere assunta come parametro di riferimento di una prassi giurisprudenziale consolidata e pacifica.

Secondo i giudici, pertanto, l'esito favorevole di un'unica e peculiare azione civile di un detenuto nei confronti dell'amministrazione penitenziaria non può costituire prova dell'esistenza di un rimedio compensativo effettivo a tutela dei diritti fondamentali dei detenuti all'interno dell'ordinamento giuridico ungherese, né il Governo ungherese può pensare che un'azione compensativa e risarcitoria possa da sola costituire la soluzione sistematica e strutturale al problema del sovraffollamento carcerario.

Affinchè un rimedio compensativo possa essere ritenuto conforme agli standard di tutela dei diritti umani, è necessario, infatti, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, che presenti i requisiti di accessibilità ed effettività e che tali requisiti, non solo siano garantiti da una previsione normativa, ma vengano assicurati anche da una applicazione effettiva e concreta nella prassi: tali elementi non sussistono, secondo la Corte, nell'ipotesi dell'azione civile risarcitoria prevista dall'ordinamento giuridico ungherese, la quale non può essere considerata, di conseguenza, un rimedio né accessibile né effettivo secondo gli standard di tutela della CEDU[1]. Oltre alla mancanza di un rimedio compensativo effettivo ed accessibile, secondo la Corte, il sistema normativo ungherese è tutt'ora privo di adeguate misure di carattere generale in grado di incidere sul problema del sovraffollamento in modo strutturale e sistematico.

In ragione degli argomenti sin qui esposti, la Corte riscontra, come anticipato, la violazione dell'art. 13 CEDU, per l'assenza, nell'ordinamento giuridico ungherese, di rimedi, sia di natura compensativa sia di natura preventiva, a tutela dei diritti fondamentali dei detenuti[2].

Con riguardo, invece, al profilo della violazione dell'art. 3 CEDU, la Corte ritiene attendibili le ricostruzioni prospettate dai ricorrenti riguardo alla descrizione delle condizioni di detenzione a cui erano stati sottoposti durante il periodo di detenzione. Le descrizioni dei ricorrenti trovano conferma nei dati elaborati dai Reports del CPT, durante la visita del 2009, ulteriormente aggiornati nella visita del 2013: il collocamento dei detenuti in celle sovraffollate con uno spazio individuale in media di 2.5 mq e l'assenza di sufficienti ed adeguate condizioni igieniche e sanitarie a tutela dei detenuti sono gli elementi che emergono in modo univoco in tutte le prospettazioni offerte all'esame della Corte.

In assenza di argomentazioni e di deduzioni contrarie da parte del Governo, i giudici di Strasburgo condannano, quindi, l'Ungheria all'unanimità per violazione dell'art. 3 CEDU: le condizioni a cui venivano sottoposti i detenuti integrano un'ipotesi di trattamento inumano e degradante sia in ragione dello spazio individuale concesso a ciascun detenuto, notevolmente inferiore ai 3 mq, parametro di riferimento individuato dalla stessa giurisprudenza della Corte EDU, sia in ragione dell'assenza delle più elementari condizioni igieniche e sanitarie[3].

7. Il fenomeno del sovraffollamento carcerario in Ungheria presenta caratteri di gravità, cronicità e sistematicità tali da spingere la Corte EDU ad adottare una sentenza pilota: al momento della redazione della sentenza erano infatti pendenti ben oltre 450 ricorsi nei confronti dell'Ungheria per la violazione dell'art. 3 CEDU. Secondo una valutazione della Corte, inoltre, il numero dei ricorsi è solamente indicativo ed è destinato inevitabilmente a crescere.

Secondo lo schema della sentenza pilota, i giudici di Strasburgo indicano allo Stato le misure generali a cui attenersi pro futuro e in base alle quali orientare la risoluzione del problema mediante l'adozione di provvedimenti efficaci ed effettivi per ridurre il tasso di sovraffollamento carcerario e migliorare le condizioni di detenzione.

In primo luogo, la Corte invita lo Stato ungherese ad adottare una serie di accorgimenti a carattere

generale per la riduzione della popolazione carceraria: limitazione dell'uso della pena detentiva in carcere sia in fase cautelare sia in sede di condanna definitiva, implementazione delle misure alternative non custodiali[4]. In secondo luogo, i giudici sollecitano l'Ungheria a porre in essere provvedimenti di natura sistematica e strutturale in grado di incidere pro futuro sulla diminuzione dei detenuti attualmente presenti nelle carceri nazionali e ad adottare una serie di meccanismi di tutela, sia di tipo preventivo sia di tipo compensativo/risarcitorio, dei diritti fondamentali dei detenuti.

Con riferimento alla sorte dei sei ricorrenti, la Corte condanna lo Stato ungherese al pagamento della somma complessiva di 84.500,00 euro a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale.

Con riguardo, invece, alla parte relativa alle prescrizioni ed obblighi discendenti dal procedimento della sentenza pilota, la Corte dà all'Ungheria sei mesi di tempo dalla definitività della sentenza per adeguare il proprio ordinamento giuridico agli standard di tutela dei diritti umani della CEDU.

8. Nel proprio iter argomentativo, la Corte prende ad esempio più volte la situazione carceraria italiana, post sentenza Torreggiani, per evidenziare le ricadute e gli effetti positivi che una sentenza pilota può esercitare sull'ordinamento giuridico nazionale.

La Corte sembra pertanto confermare il giudizio positivo già espresso nella sentenza Stella e altri c. Italia del 16 settembre 2014 (in questa Rivista, con nota di A. Martufi). In quella pronuncia, i giudici hanno dichiarato irricevibili i ricorsi di undici ricorrenti che avevano adito la Corte EDU per violazione dell'art. 3 CEDU per essere stati detenuti in celle sovraffollate in condizioni inumane, in ragione del mancato previo esperimento delle vie interne di tutela, che alla luce delle recenti riforme normative il legislatore italiano oggi fornisce a garanzia delle violazioni dei diritti fondamentali dei detenuti ai sensi degli artt. 35 bis e 35 ter ord. pen. In particolare, la Corte ha guardato con favore il c.d. "Piano d'azione" del 27 novembre 2013, con cui il Governo italiano prospettava un piano d'intervento per la risoluzione del problema del sovraffollamento carcerario ed ha ritenuto che le riforme poste in essere dal legislatore italiano, a partire dal 2013 fino ad oggi, abbiano avuto una ricaduta positiva sull'ordinamento giuridico in termini di riduzione della popolazione carceraria.

Secondo i dati ufficiali riportati dal Ministero della Giustizia, al 28 febbraio 2015, si registravano 53.982 detenuti, a fronte delle 67.961 unità presenti nelle strutture penitenziarie nel 2010 e delle 66.585 unità nell'aprile del 2012.

Nel giugno del 2014, 31.873 detenuti hanno beneficiato di una misura alternativa alla detenzione, a fronte delle 29.223 unità al 31 dicembre 2013 e delle 26.797 al 31 dicembre 2012 (al 28 febbraio 2015, 31.821). Secondo i dati forniti dal Governo alla Corte, inoltre, anche le condizioni di detenzione sono notevolmente migliorate: ciascun detenuto dispone attualmente di uno spazio individuale pari o superiore a 3 mq.

In ragione degli obiettivi e dei risultati raggiunti da parte dello Stato italiano, la Corte sollecita l'Ungheria ad individuare una soluzione a carattere sistematico e strutturale al problema del sovraffollamento carcerario, prendendo come modello positivo il percorso di cambiamento e di innovazione intrapreso dall'Italia a seguito della sentenza pilota Torreggiani.

9. L'Ungheria si aggiunge all'elenco dei Paesi, oltre Italia, Belgio e Bulgaria, che sono stati sanzionati da una sentenza pilota della Corte EDU in materia di sovraffollamento carcerario.

Fino ad ora i Paesi condannati da una sentenza pilota sono solamente tre, ma a guardare le statistiche ufficiali ci si rende immediatamente conto di come siano diversi i Paesi a soffrire di un tasso di sovraffollamento carcerario altissimo e di come le condizioni di detenzione a cui sono sottoposti i detenuti nelle carceri nazionali siano notevolmente inferiori ed inadeguati rispetto agli standard della Convenzione.

Numerose sono infatti le sentenze di condanna emesse recentemente dalla Corte di Strasburgo

nei confronti di diversi Paesi europei in materia di sovraffollamento carcerario, primi fra tutti, Romania, Polonia, Francia, Moldavia, Russia etc., nei cui confronti l'adozione della procedura della sentenza pilota potrebbe essere solo stata rimandata nel tempo e potrebbe verosimilmente giungere a breve.

Se il problema del sovraffollamento carcerario assume una portata e delle dimensioni tali da poter essere considerato uno dei mali peggiori degli ordinamenti giuridici contemporanei, allora risulta tanto più inevitabile ed improcrastinabile la ricerca di soluzioni congiunte e fortemente condivise, non solo a livello nazionale, ma anche a livello europeo ed internazionale, finalizzate alla riduzione della popolazione carceraria europea e al miglioramento delle condizioni di detenzione secondo quegli standard di tutela sanciti dalle principali Carte dei diritti fondamentali.

[1] Sul punto, cfr. §§ 50 e 96 della sentenza Torreggiani. Al § 50, la Corte precisava che il requisito dell'effettività debba essere valutato in relazione alla concreta possibilità per il detenuto di ottenere dai giudici nazionali una riparazione diretta ed appropriata, e non semplicemente una tutela diretta: un'azione esclusivamente risarcitoria non può, infatti, essere considerata da sola un rimedio sufficiente per la tutela dei diritti dei detenuti, in quanto dal suo esercizio non può derivare, per la sua stessa natura di rimedio ex post, la cessazione della violazione in corso ovvero un miglioramento delle condizioni di detenzione. Al § 96, si evidenziava, inoltre, che i rimedi preventivi e compensativi debbano necessariamente coesistere tra loro in modo complementare.

[2] Alle medesime conclusioni, giungevano i giudici di Strasburgo nell'esame del sistema normativo italiano: i rimedi previsti ai sensi degli artt. 35 e 39 ord. pen. non soddisfavano i requisiti di accessibilità e di effettività richiesti dalla giurisprudenza della Corte. Anche nel caso del Belgio, la Corte riteneva non sufficientemente adeguata, rispetto agli standard di tutela dei diritti umani, l'azione civile risarcitoria prevista ai sensi dell'art. 584 del c.p.c. belga.

[3] Identiche conclusioni la Corte ricavava dall'analisi dei casi dei ricorrenti nella sentenza Torreggiani ai §§ 77 e ss.: i detenuti erano reclusi in condizioni inumane e degradanti in celle con altri detenuti con uno spazio individuale di 3 mq, in assenza di acqua calda, ventilazione ed illuminazione. Nel caso del ricorrente belga, inoltre, le condizioni di detenzione si presentavano particolarmente inumane e degradanti: i detenuti disponevano di uno spazio individuale notevolmente inferiore a 3 mq, in assenza di un letto e delle più elementari condizioni igieniche e sanitarie (cfr. §§ 118 e ss., Vasilescu c. Belgio).

[4] Gli stessi accorgimenti che la Corte suggeriva all'Italia ai §§ 91 e ss. della sentenza Torreggiani. In modo analogo, cfr. §§ 127 e ss. della sentenza Vasilescu.