



## **ART. 3 CEDU E SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO ED IL CASO DELL'ITALIA\***

di

**Mariangela Montagna**

*(Professore associato di Diritto processuale penale  
Università degli Studi di Perugia)*

17 maggio 2013

**Sommario:** **1.** Premessa. – **2.** Il caso *Torreggiani e altri c. Italia*. - **3.** Le ragioni di una “sentenza pilota”. - **4.** L’art. 3 C.e.d.u.: significato e contenuti applicativi. - **5.** Il sovraffollamento carcerario come causa di violazione dell’art. 3 C.e.d.u. e la valutazione complessiva delle condizioni detentive. – **6.** Principio di sussidiarietà e rimedi interni. – **7.** Verso quali possibili soluzioni?

### **1. Premessa**

L’8 gennaio 2013, la Corte europea dei diritti dell’uomo ha condannato l’Italia per violazione dell’art. 3 C.e.d.u.<sup>1</sup>, ove si prevede che “nessuno può essere sottoposto a torture né a pene o trattamenti inumani e degradanti”. La ragione che ha determinato tale condanna per il nostro Paese trae origine dal numero di detenuti presenti all’interno delle strutture carcerarie italiane che è di molto superiore a quello che le stesse sono programmate ad ospitare. Un eccesso che

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Corte e.d.u., 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, ric. nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10. In proposito, v. F. VIGANO’, *Sentenza pilota della Corte e.d.u. sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all’adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in <http://www.penalecontemporaneo.it>, 9 gennaio 2013.

si riverbera sulle condizioni detentive e sul trattamento penitenziario riservato a ciascun detenuto, al punto da esporre l'Italia a censura e condanna da parte della Corte di Strasburgo. Non è la prima volta che l'Italia riceve una condanna per siffatto profilo. Già nel 2009, i giudici sovranazionali avevano accertato la violazione dell'art. 3 C.e.d.u. a carico del nostro Paese, accogliendo il ricorso di un detenuto e le sue doglianze sulle condizioni detentive subite<sup>2</sup>.

La fondamentale differenza tra le due sentenze risiede nel fatto che la più recente si inserisce nella procedura delle c.d. "sentenze pilota" e porta, dunque, con sé, oltre all'accertata violazione di uno dei diritti fondamentali sanciti nella Convenzione europea, quell'inevitabile forza "cogente" tesa ad assicurare esecuzione alle decisioni della Corte di Strasburgo, secondo quanto previsto dall'art. 46 C.e.d.u.

Altro dato peculiare da segnalare è che si tratta dei primi pronunciamenti di condanna dell'Italia per violazione dell'art. 3 C.e.d.u. collegati al sovrannumero della popolazione carceraria. Sino a questo momento decisioni di condanna connesse al suddetto profilo erano state rivolte verso altri Paesi, nei riguardi dei quali la Corte europea, per ragioni collegate al sovraffollamento delle carceri, aveva già adottato sentenze pilota.<sup>3</sup>

## **2. Il caso *Torreggiani e altri c. Italia***

Alla sentenza *Torreggiani c. Italia* si è giunti a seguito del ricorso proposto da sette persone detenute negli istituti carcerari di Busto Arsizio e di Piacenza. Con tale ricorso esse lamentavano le condizioni vissute all'interno del carcere: condivisione da parte di tre persone di una cella di complessivi 9 metri quadrati e, dunque, uno spazio di soli 3 metri quadrati riservato a ciascuno di loro. A ciò si aggiungevano limitazioni nell'uso della doccia a causa, talvolta, della mancanza di acqua calda, nonché un'illuminazione della cella insufficiente ed inadeguata.

I dati relativi alla personale condizione detentiva denunciata dai ricorrenti sono stati valutati dai giudici di Strasburgo in una visione più generale connotante l'attuale situazione carceraria italiana. A questo riguardo, la Corte e.d.u., nella sentenza *Torreggiani e altri c. Italia* ha rilevato come, tanto dai fascicoli dei ricorsi in esame, quanto dai rapporti sulla situazione del sistema penitenziario italiano, peraltro non sottoposta a discussione dal Governo italiano

---

<sup>2</sup> Corte e.d.u., 16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*, ric. n. 22635/03.

<sup>3</sup> Cfr. Corte e.d.u., 10 gennaio 2012, *Ananyev e altri c. Russia*, ric. nn. 42525/07 e 60800/08, in cui si afferma che, entro sei mesi dalla data in cui la sentenza diverrà definitiva, la Russia dovrà produrre, in cooperazione con il Comitato dei ministri, un insieme di misure volte ad assicurare rimedi interni con effetti preventivi e compensativi in relazione al problema del sovraffollamento carcerario. In pari prospettiva, Corte e.d.u., 22 ottobre 2009, *Orchowski c. Polonia*, ric. n. 17885/04.

dinanzi alla Corte, sia emerso che gli istituti penitenziari nei quali erano detenuti i ricorrenti fossero abbondantemente sovraffollati, “così come un gran numero di carceri italiane, al punto che il sovraffollamento carcerario in Italia ha assunto le dimensioni di un fenomeno strutturale e non riguarda esclusivamente il caso particolare dei ricorrenti”<sup>4</sup>.

In questa prospettiva d’insieme, hanno assunto rilevanza alcuni dati statistici concernenti la popolazione carceraria italiana ed il numero di strutture destinate ad ospitarla. I dati riportati in sentenza e sui quali i giudici di Strasburgo si sono soffermati per la complessiva valutazione del nostro Paese risalgono al 2010 e descrivono una popolazione carceraria di 67.961 persone detenute in 206 istituti carcerari aventi una capienza massima per 45.000 persone. Il tasso nazionale di sovraffollamento riportato in sentenza era, dunque, del 151%<sup>5</sup>. Alla data del 13 aprile 2012, sempre secondo quanto riferito in sentenza, le carceri italiane accoglievano 66.585 detenuti, con un tasso di sovraffollamento pari al 148%. Inoltre, come ha sottolineato la Corte europea, il 42 % dei detenuti è rappresentato da persone in stato di custodia cautelare e in attesa di essere definitivamente giudicate<sup>6</sup>.

La Corte di Strasburgo ha tenuto anche conto delle misure sino ad ora adottate dallo Stato per rimediare al problema del sovraffollamento all’interno delle carceri. In questa prospettiva hanno ricevuto attenzione i provvedimenti varati dal Governo italiano nel 2010 per il c.d. “piano carceri”, in cui, preso atto dello stato di emergenza nazionale, si contempla un programma eccezionale di intervento volto alla costruzione di nuovi istituti penitenziari e padiglioni grazie ai quali creare circa 9.000 posti in più e si prevede l’assunzione di nuovi agenti di polizia penitenziaria. Con riferimento ai rimedi interni apprestati dallo Stato, peculiare attenzione è stata, poi, prestata dalla Corte europea a quei provvedimenti legislativi (l. 26 novembre 2010 n. 199) volti a favorire l’esecuzione di pene detentive brevi<sup>7</sup>, anche se costituenti parte residua di maggior pena, al di fuori delle strutture carcerarie e presso l’abitazione del condannato o altro luogo, privato o pubblico, di cura, accoglienza o assistenza, fatta eccezione per i soggetti condannati per delitti particolarmente gravi<sup>8</sup>. Le accennate misure legislative costituiscono, però, una norma transitoria, posto che se ne è prevista l’applicazione fino alla completa attuazione del piano straordinario penitenziario, in

---

<sup>4</sup> Corte e.d.u., 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, cit., § 54.

<sup>5</sup> Corte e.d.u., 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, cit., § 23.

<sup>6</sup> Corte e.d.u., 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, cit., § 29.

<sup>7</sup> L’entità della pena inizialmente prevista in 12 mesi (art. 1 legge n. 199 del 2010) è stata, poi, aumentata a 18 mesi a seguito della modifica apportata dall’art. 3 d.l. 22 dicembre 2011, n. 211, convertito con modif. dalla l. 17 febbraio 2012, n. 9.

<sup>8</sup> Su questi aspetti v. Corte e.d.u., 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, cit., § 27.

attesa di una più incisiva e completa riforma delle misure alternative alla detenzione e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2013.

Il suddetto piano emergenziale varato dal Governo, inoltre, doveva essere concluso entro il 31 dicembre 2010, ma è stato prorogato per ben due volte sino al 31 dicembre 2012. Di tutto ciò è consapevole la Corte di Strasburgo che vi fa riferimento nella sentenza *Torreggiani c. Italia*, descrivendo la situazione italiana e gli sforzi già compiuti a livello interno per far fronte al problema di una popolazione carceraria sovradimensionata in termini numerici<sup>9</sup>.

Tra l'altro, rispetto ai dati appena tratti dalla citata sentenza, la situazione non pare mutata granché. Al 30 aprile 2013, invero, la popolazione carceraria presente negli istituti corrisponde a 65.917 persone, mentre la capienza regolamentare è di 47.045. Il numero di imputati detenuti in custodia cautelare in attesa di giudizio è pari a 24.637 e, dunque corrisponde a circa il 38% dell'intera popolazione carceraria<sup>10</sup>. I detenuti che hanno usufruito della possibilità di accedere a forme di detenzione domiciliare grazie ai suddetti interventi legislativi eccezionali e transitori (legge n. 199 del 2010 e successive modifiche), alla data del 31 marzo 2013, sono 10.111.

In questa realtà si colloca il giudizio negativo della Corte europea che rileva come “la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone”<sup>11</sup>.

Il che, sempre a giudizio della Corte, è altresì dimostrato dalle diverse centinaia di ricorsi proposti contro l'Italia per violazione dell'art. 3 C.e.d.u. a cause di inadeguate condizioni detentive connesse all'eccessivo numero della popolazione carceraria e pendenti dinanzi al giudice sovranazionale. Ricorsi, inoltre, come registrato dalla Corte europea, sempre in continuo aumento<sup>12</sup>.

Ed eccoci al punto. La Corte europea dei diritti dell'uomo cerca di porre un freno alla reiterazione di ricorsi basati sulla medesima violazione stimolando gli Stati a sanare le lacune strutturali interne all'origine della violazione. Ciò con l'obiettivo di assicurare forza vincolante ed esecutività alle sentenze del giudice sovranazionale, nonché effettività dei diritti sanciti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

---

<sup>9</sup> Corte e.d.u., 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, cit., § 28.

<sup>10</sup> I dati sono tratti da [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it), Strumenti, Statistiche.

<sup>11</sup> Corte e.d.u., 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, cit., § 88; e, in questa medesima prospettiva, Corte e.d.u., Grande Camera, 22 giugno 2004, *Broniowski c. Polonia*, ric. n. 31443/96, § 189.

<sup>12</sup> Corte e.d.u., 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, cit., § 89.

### **3. Le ragioni di una “sentenza pilota”.**

Negli ultimi anni, sono stati molteplici i mutamenti che hanno riguardato il funzionamento della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tra questi un ruolo di assoluto rilievo per gli effetti che ne conseguono è da attribuirsi alle c.d. “sentenze pilota”, di cui la sentenza *Torreggiani e altri c. Italia* è un significativo esempio.

E' noto come, in alcuni casi, la Corte di Strasburgo abbia abbandonato la connotazione di giudice del “caso concreto”, riguardo al quale limitarsi a riscontrare la violazione di uno dei diritti fondamentali sanciti nella Convenzione europea, per avviarsi verso una prospettiva più specifica ed incisiva, nel cui ambito andare oltre la “mera” segnalazione dell'avvenuta violazione e indicare nella sentenza, allo Stato membro responsabile della violazione, le “lacune” normative e strutturali interne all'origine della inosservanza.

Lo scopo perseguito con tale tipo di pronunciamenti è stato quello di fornire un aiuto allo Stato responsabile della violazione al fine di individuare la misura idonea a risolvere il problema strutturale interno. Ciò sia con l'intento di garantire maggiore effettività ai diritti sanciti nella Convenzione europea, sia per evitare il ripetersi delle violazioni e, di conseguenza, il ripetersi di ricorsi del medesimo tenore.

La diversa impostazione assunta dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo fa seguito alle sollecitazioni in tal senso mosse da parte del Comitato dei ministri nella Raccomandazione REC(2004)6 del 12 maggio 2004 in cui si evidenzia la necessità di garantire dei rimedi interni da parte degli Stati membri per conformarsi alle violazioni accertate dalla Corte europea ed, al contempo, si registra l'oggettivo incremento dei ricorsi presentati ai giudici di Strasburgo, identificandolo quale fattore di rallentamento del controllo da parte della Corte e, dunque, di pregiudizio per l'effettività dei diritti. Significativa, in tal senso, è anche la Raccomandazione REC(2004)5 del 12 maggio 2004 ove, al fine di realizzare una sorta di prevenzione delle possibili violazioni dei diritti sanciti nella Convenzione europea, si raccomanda agli Stati membri di porre in essere meccanismi di verifica circa la compatibilità tra progetti di legge, leggi in vigore e pratiche amministrative con il sistema di protezione dei diritti previsto dalla C.e.d.u.

In questa “nuova” prospettiva, lo Stato membro, responsabile della violazione, al fine di risultare adempiente rispetto a quanto sancito dall'art. 46 C.e.d.u., non si può limitare al pagamento di una somma di danaro a titolo di equa soddisfazione, ma deve trovare *misure individuali* atte a rimuovere la violazione accertata dalla Corte europea. Inoltre, deve adottare

*misure generali* idonee a prevenire il verificarsi di una nuova violazione del medesimo genere di quello denunciato<sup>13</sup>.

Un primo esempio di questa nuova tecnica decisoria (“sentenze pilota”) da parte della Corte e.d.u. si rinviene nella sentenza della Grande Camera, 22 giugno 2004, *Broniowski c. Polonia*. Tale impostazione è stata, poi, ripresa con riguardo all’Italia in casi concernenti il processo penale svolto in contumacia, in riferimento al quale la Corte di Strasburgo ha evidenziato le lacune interne cui lo Stato italiano doveva por mano per evitare il ripetersi delle violazioni<sup>14</sup>.

Nel caso della sentenza *Torreggiani c. Italia*, i giudici di Strasburgo, dopo aver constatato l’attuale ed elevato numero di ricorsi pendenti basati sulla violazione dell’art. 3 C.e.d.u. per causa di sovrappopolazione carceraria, hanno deciso di adottare una “sentenza pilota” con cui si chiede all’Italia di adottare, nel termine di un anno da quando la decisione diverrà definitiva, rimedi interni “preventivi” e “compensativi” idonei a fornire soddisfazione adeguata nei casi di sovrannumero della popolazione carceraria.

Come anticipato, la Corte e.d.u. dopo aver già condannato l’Italia con la sentenza *Sulejmanovic c. Italia*, per il sovraffollamento all’interno degli istituti penitenziari, questa volta ha reiterato la condanna contro il nostro Paese per la medesima causa, ma ha voluto dare a tale decisione un diverso significato, non meramente declaratorio. Si è, infatti, dinanzi ad una c.d. sentenza pilota con cui si chiede all’Italia di assumere adeguate misure interne, individuali e generali, per porre rimedio a lacune strutturali all’origine della più volte denunciata violazione. Specificamente, nella sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*, si invita il nostro Paese ad adottare rimedi interni “preventivi” e “compensativi” idonei a fornire soddisfazione adeguata nei casi di sovraffollamento carcerario.

A tal fine, da parte della Corte di Strasburgo è stato prospettato al nostro Paese uno specifico termine entro il quale attivarsi per dare esecuzione alla decisione del giudice sovranazionale: un anno a decorrere da quando la sentenza *Torreggiani e altri c. Italia* diverrà definitiva.

In questo lasso di tempo, la Corte, in attesa dell’adozione da parte delle autorità nazionali delle misure necessarie a livello interno, rinvierà l’esame dei ricorsi non comunicati al Governo aventi come unico oggetto il sovraffollamento all’interno delle carceri italiane.

La sentenza *Torreggiani c. Italia* sarebbe divenuta definitiva se, nel termine di tre mesi dalla sua adozione, nessuna delle parti interessate avesse chiesto un esame della questione dinanzi alla Grande Camera (artt. 43 e 44 C.e.d.u.).

---

<sup>13</sup> In questa prospettiva, v. già la Raccomandazione REC(2000)2 del 19 gennaio 2000 circa la necessità che gli Stati membri assicurino a livello di legislazione interna una *restitutio in integrum* per il soggetto la cui lesione in uno dei diritti fondamentali sanciti dalla C.e.d.u. sia stata accertata con decisione dei giudici di Strasburgo.

<sup>14</sup> Corte e.d.u., 10 novembre 2004, *Sejdovic c. Italia*, ric. n. 56581/00.

Allo scadere dei tre mesi, l'Italia ha chiesto il rinvio della questione dinanzi alla Grande Camera. Pertanto, vi sarà, a questo punto, un vaglio preliminare, effettuato da un collegio di cinque giudici della Grande Camera, volto a verificare che la questione oggetto del ricorso sollevi “gravi problemi di interpretazione o di applicazione della Convenzione o dei suoi protocolli o di carattere generale”, secondo quanto previsto dall’art. 43 § 2 C.e.d.u. Nel caso in cui il vaglio abbia esito positivo, la Grande camera si esprimerà sulla vicenda con sentenza. Altrimenti, la decisione adottata dalla Camera diverrà definitiva.

Al momento in cui si scrive non sono note nel dettaglio le ragioni giuridiche poste a fondamento della richiesta di rinvio della questione dinanzi alla Grande Camera. In via sintetica, dalla notizia pubblicata nel sito della Presidenza del Consiglio si evince che, in considerazione della peculiare natura di sentenza “pilota” e per la “presenza di numerosi precedenti contrastanti nella materia specifica, riguardanti non solo l’Italia (*Sulejmanovic c/Italia* del 16 luglio 2009), ma anche altri Paesi”, il Governo italiano “ha interesse a che la Corte, nella sua più alta composizione, indichi i parametri, sia in materia di dimensione dello spazio individuale a disposizione del detenuto, sia in materia di meccanismi di riparazione la cui inosservanza potrebbe comportare la violazione del divieto di trattamenti degradanti di cui all’articolo 3 della C.e.d.u.”<sup>15</sup>.

#### **4. L’art. 3 C.e.d.u.: significato e contenuti applicativi.**

Il divieto sancito nell’art. 3 C.e.d.u. costituisce uno dei valori fondamentali delle società democratiche come più volte ricordato dalla stessa Corte e.d.u.<sup>16</sup> ed ha natura assoluta ed inderogabile. L’art. 15 C.e.d.u. che pure prende in considerazione l’eventualità di apporre deroghe alle obbligazioni previste nella Convenzione in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione esclude da siffatta deroga l’art. 3 C.e.d.u. Ed, invero, si è più volte espressa in tal senso la stessa Corte e.d.u. sottolineando la natura assoluta e inderogabile della norma<sup>17</sup>, con riferimento tanto a situazioni di pericolo pubblico e minaccia alla nazione<sup>18</sup>, quanto di contrasto a fenomeni di terrorismo o criminalità organizzata<sup>19</sup>.

Il carattere fondamentale di tale divieto ha influito sull’interpretazione che la stessa Corte ha compiuto di norme concernenti profili procedurali del ricorso rivolto al giudice di Strasburgo.

---

<sup>15</sup> [www.governo.it/Presidenza/CONTENZIOSO/comunicazione/notizie/20130411.html](http://www.governo.it/Presidenza/CONTENZIOSO/comunicazione/notizie/20130411.html).

<sup>16</sup> Corte e.d.u., 26 ottobre 2000, *Kudla c. Polonia*, ric. n. 30210/96, § 90.

<sup>17</sup> Sul valore assoluto dell’art. 3 C.e.d.u., non suscettibile di deroga, cfr. Corte e.d.u., 21 novembre 2001, *Al-Adsani c. Regno Unito*, ric. n. 35763/97, § 59.

<sup>18</sup> Corte e.d.u., 27 agosto 1992, *Tomasi c. Francia*, ric. n. 12850/87, § 47.

<sup>19</sup> Corte e.d.u., 11 luglio 2000, *Dikme c. Turchia*, ric. n. 20869/92, § 89.

A fronte di ricorsi individuali per violazione dell'art. 3 C.e.d.u., la Corte ha seguito un'impostazione meno rigorosa circa il necessario previo esaurimento delle vie di ricorso interne – regola prescritta dall'art. 35 C.e.d.u. - ed ha optato per una interpretazione particolarmente favorevole al ricorrente sotto il profilo dell'effettività del rimedio nazionale<sup>20</sup>. L'art. 3 C.e.d.u. fa riferimento a tre diverse situazioni: tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti. Non fornisce, però, alcuna indicazione per distinguere le diverse situazioni. Dai lavori preparatori della norma emerge come questa estrema sinteticità sia riconducibile al preciso intento di evitare che un'elencazione delle varie situazioni integranti la tortura avrebbe poi potuto lasciare prive di copertura altre eventuali forme di patimento<sup>21</sup>. L'essenzialità della norma convenzionale ha consentito alla Corte e.d.u. di sviluppare una piuttosto ampia discrezionalità interpretativa sul punto. Solitamente, in quest'ambito, i giudici di Strasburgo tendono ad analizzare i casi sottoposti alla loro valutazione ponendo attenzione alle peculiarità della vicenda. In questa prospettiva, divengono oggetto di analisi una serie di parametri, oggettivi e soggettivi, quali la durata nel tempo della violazione, le conseguenze fisiche e mentali prodotte sulla vittima, lo stato di salute della persona sottoposta a trattamenti inumani o degradanti, la sistematicità dei trattamenti<sup>22</sup> o la particolare vulnerabilità della vittima<sup>23</sup>. In questa opera interpretativa circa il contenuto da dare alla violazione del divieto di cui all'art. 3 C.e.d.u., la Corte di Strasburgo ha, peraltro, elaborato il criterio della c.d. “soglia minima di gravità” che necessariamente deve sussistere per potersi dire violato il diritto sancito nella norma. Criterio che non può essere determinato in termini assoluti, ma tenendo appunto conto delle circostanze specifiche, oggettive o soggettive, che contraddistinguono il caso di specie.

Posta questa premessa, si tratta, poi, di definire ulteriormente il contenuto della disposizione convenzionale e di tracciare una differenziazione tra i tre diversi stati di sofferenza che ricadono nell'ambito dell'art. 3 C.e.d.u.: tortura, pena o trattamento inumano o degradante. Una differenziazione che risiede nella diversa gravità di tali condotte e sulla quale la Corte e.d.u. si è espressa rimarcando di volta in volta se la sofferenza inflitta nel caso specifico dovesse essere ricondotta in uno specifico trattamento vietato. Se ciò è vero, è altresì vero che, in molti casi, la Corte di Strasburgo si è espressa nel senso di individuare violazioni *tout*

---

<sup>20</sup> Sul punto, v. P. PUSTORINO, *Commento all'art. 3 C.e.d.u.*, in S. BARTOLE – P. DE SENA – V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova, 2012, 66.

<sup>21</sup> *Council of Europe, Preparatory Work of Article 3 of the European Convention on Human Rights, Memorandum Prepared by the Secretariat of the Commission*, DH(56), 5, 8.

<sup>22</sup> Corte e.d.u., Grande Camera, 28 luglio 1999, *Selmouni c. Francia*, ric. n. 25803/94, § 103-104.

<sup>23</sup> Corte e.d.u., 25 settembre 1997, *Aydin c. Turchia*, ric. n. 23178/94, § 83.



*court* del divieto contemplato dall'art. 3 C.e.d.u., senza differenziare tortura, trattamenti inumani o degradanti.

Le situazioni sottoposte alla valutazione del giudice di Strasburgo per la violazione di tale divieto sono molteplici e diverse: nella maggior parte dei casi, si tratta di persone che hanno subito limitazioni nella libertà personale poiché arrestate, fermate o detenute in istituti penitenziari ovvero casi di espulsione o estradizione verso Paesi nei quali sussiste il rischio di essere sottoposti a tortura, trattamenti inumani o degradanti<sup>24</sup>.

Nel tentativo di definire l'ambito di tutela derivante dall'art. 3 C.e.d.u., la Corte europea ha fatto discendere da quella norma anche una serie di obblighi, negativi e positivi, a carico degli Stati membri. I primi, più immediatamente intuibili, sono quelli che impongono agli Stati (ma anche ai privati) di non porre in essere comportamenti tali da integrare il divieto sancito nella norma sovranazionale. I secondi derivano da un'interpretazione estensiva della stessa che ha portato ad un ampliamento della tutela specificamente rivolta verso persone in stato di vulnerabilità: donne, minori, appartenenti a minoranze e detenuti. Con riguardo a questi ultimi, l'obbligo positivo che discende dall'art. 3 C.e.d.u. concerne il trattamento penitenziario da riservare alle persone sottoposte a misure privative della libertà personale.

Cosicché, nell'ampio raggio di azione dell'art. 3 C.e.d.u. lo *status* di soggetto ristretto nella propria libertà personale e detenuto in strutture carcerarie acquisisce una peculiare rilevanza: la norma convenzionale non soltanto assicura una tutela da eventuali comportamenti "attivi" delle autorità integranti condotte violente, ma richiede altresì che il trattamento penitenziario garantisca condizioni carcerarie atte a non pregiudicare la dignità umana e a non determinare stati di sofferenza fisica e psichica ulteriori rispetto a quelli già insiti nello *status* di soggetto detenuto. Lo stato di detenzione - secondo la Corte europea - "non fa perdere al detenuto il beneficio dei diritti sanciti dalla Convenzione. Al contrario, in alcuni casi, la persona incarcerata può avere bisogno di una maggiore tutela proprio per la vulnerabilità della sua situazione e per il fatto di trovarsi totalmente sotto la responsabilità dello Stato"<sup>25</sup>. Le modalità di esecuzione della pena, perciò, non devono sottoporre l'interessato ad uno stato di sconforto eccedente l'inevitabile livello di sofferenza derivante dalla detenzione e devono contribuire ad assicurare, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Tra le tante v. Corte e.d.u., Grande Camera, 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia*, ric. n. 37201/06.

<sup>25</sup> Corte e.d.u., 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, cit., § 65.

<sup>26</sup> Corte e.d.u., Grande Camera, 26 ottobre 2000, *Kudła c. Polonia*, ric. n. 30210/96, § 94; Corte e.d.u., 22 ottobre 2009, *Norbert Sikorski c. Polonia*, ric. n. 17599/05, § 131; Corte e.d.u., 22 ottobre 2009, *Orchowski c. Polonia*, ric. n. 17885/04, cit.

In quest'ottica, le condizioni di detenzione acquisiscono rilevanza per la valutazione di un pregiudizio al diritto sancito dall'art. 3 C.e.d.u.: illuminazione, vitto<sup>27</sup>, riscaldamento, acqua, servizi igienici<sup>28</sup>, adeguata assistenza medica<sup>29</sup>. Tra questi anche il sovraffollamento all'interno delle strutture carcerarie è divenuto elemento a fronte del quale ritenere avvenuta la violazione dell'art. 3 C.e.d.u.

In termini generali, dunque, tale norma offre una tutela ampia e variegata che, per quanto concerne il carcere, fa sì che non possa darsi esecuzione a pene secondo modalità da cui discenda un trattamento inumano o degradante. Tre sono gli elementi riguardo ai quali l'irrogazione di una pena detentiva può causare compromissione del divieto sancito nell'art. 3 C.e.d.u.: le condizioni di detenzione, l'adozione di regimi carcerari "speciali" e differenziati rispetto agli ordinari circuiti di vigilanza, la durata della pena, come nel caso dell'ergastolo.

Negli ultimi anni si è potuta registrare una rinnovata attenzione verso questi temi. Molteplici sono, infatti, le condanne inflitte per l'art. 3 C.e.d.u. e abbastanza ampio l'ambito applicativo, sia per i Paesi coinvolti, sia per le situazioni di volta in volta ricondotte in questa sfera.

## **5. Il sovraffollamento carcerario come causa di violazione dell'art. 3 C.e.d.u. e la valutazione complessiva delle condizioni detentive**

Tra le condizioni detentive che ciascuno Stato membro deve assicurare ai propri detenuti al fine di non perpetrare un trattamento penitenziario inumano e degradante vi è l'attribuzione al singolo detenuto di uno spazio vitale adeguato.

Su questo tema la Corte e.d.u. ha avuto modo di soffermarsi nel valutare entità e portata di una sovrappopolazione carceraria quale causa generante violazione dell'art. 3 C.e.d.u., anche rifacendosi alle raccomandazioni evidenziate nei rapporti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT)<sup>30</sup>.

Nelle osservazioni e raccomandazioni contenute negli annuali rapporti generali del Comitato europeo per la prevenzione della tortura, il CPT ha più volte rilevato come il sovraffollamento carcerario sia questione di diretta attinenza al suo mandato e si è espresso riguardo allo spazio da destinare a ciascun detenuto. Pur evidenziando la complessità del tema, il CPT ha avvertito l'esigenza di fissare talune linee guida secondo le quali una cella di polizia (o qualsiasi altro

---

<sup>27</sup> Corte e.d.u., 15 giugno 2006, *Moisejvies c. Lettonia*, ric. n. 64846/01, § 79.

<sup>28</sup> Corte e.d.u., 28 ottobre 1998, *Assenov e altri c. Bulgaria*, ric. n. 24760/94; Corte e.d.u., 15 luglio 2002, *Kalashnikov c. Russia*, ric. n. 47095/99.

<sup>29</sup> Corte e.d.u., Grande Camera, 26 ottobre 2000, *Kudla c. Polonia*, cit., § 94, cit.; e, di recente, per alcune condanne dell'Italia in riferimento all'art. 3 C.e.d.u. circa casi di cure mediche necessarie per detenuti in stati patologici di malattia, Corte e.d.u., 29 gennaio 2013, *Cirillo c. Italia*, ric. n. 36276/10; Corte e.d.u., 17 luglio 2012, *Scoppola c. Italia* (n. 4), ric. n. 65050/09.

<sup>30</sup> Dettagli sull'attività del Comitato e sui rapporti sono rinvenibili in [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int).

luogo di sistemazione di un detenuto/prigioniero) dovrebbe essere nell'ordine di 7 metri quadrati, 2 metri o più tra le pareti, 2 metri e mezzo tra il pavimento e il soffitto<sup>31</sup>. Indicazioni che lo stesso CPT ritiene siano valori auspicabili più che parametri minimi ai quali attenersi e su questo punto si tornerà soprattutto nella sentenza *Sulejmanovic c. Italia* e, in particolare, nell'opinione dissenziente del giudice Zagrebelsky.

Nel caso *Sulejmanovic c. Italia*, il ricorrente, durante la detenzione aveva vissuto, per un periodo rimasto imprecisato, ma comunque superiore a due mesi e mezzo, in una cella di 16.20 metri quadrati, con annesso un piccolo locale sanitario di circa 5 metri quadrati, condividendo tali spazi con altre cinque persone ed avendo, dunque, a disposizione personale, in media, uno spazio corrispondente a 2.70 metri quadrati.

Chiamata a verificare se tale situazione fosse o meno conforme ai parametri sovranazionali, la Corte di Strasburgo ha evidenziato come il solo dato metrico non sia elemento sufficiente a fornire risposta. Pur rimarcando come il CPT abbia fissato nella misura di 7 metri quadrati a persona la superficie minima auspicabile per una cella detentiva<sup>32</sup>, i giudici di Strasburgo hanno rilevato come non sia possibile per loro “quantificare, in modo preciso e definitivo, lo spazio personale che deve essere concesso ad ogni detenuto ai sensi della Convenzione”<sup>33</sup>. Tale spazio, invero, secondo la Corte e.d.u., è relativo, potendo dipendere da molteplici fattori, quali la durata della detenzione, le possibilità di accesso a passeggiata all'aria aperta, le condizioni mentali e fisiche del detenuto<sup>34</sup>, l'aerazione disponibile, l'accesso alla luce e all'aria naturali, la qualità del riscaldamento e il rispetto delle esigenze sanitarie di base<sup>35</sup>.

In definitiva, se da un lato, il tema dello “spazio vitale” da riservare a ciascun detenuto diviene elemento centrale nella riflessione che ruota intorno al rispetto dell'art. 3 C.e.d.u., d'altro lato, la Corte sovranazionale ha più volte evidenziato come non sia agevole una esatta ed assoluta determinazione di tale spazio alla luce dei diritti sanciti in Convenzione, dovendo, altresì, tenersi conto di una molteplicità di fattori idonei ad incidere su tale “quantificazione”. Di conseguenza, secondo la giurisprudenza europea, lo spazio della cella non è un criterio esclusivo per determinare se vi è stata violazione dell'art. 3 C.e.d.u. ed è da escludersi ogni connessione automatica tra le dimensioni del locale di detenzione e la violazione della norma convenzionale.

---

<sup>31</sup> CPT, 2° Rapporto Generale [CPT/Inf (92) 3].

<sup>32</sup> Cfr. il Secondo Rapporto Generale del CPT/Inf (92) 3, § 43.

<sup>33</sup> Corte e.d.u., 16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*, cit., § 40.

<sup>34</sup> Corte e.d.u., 19 luglio 2007, *Trepachkine c. Russia*, ric. n. 36898/03, § 92.

<sup>35</sup> Corte e.d.u., 9 ottobre 2008, *Moisseiev c. Russia*, ric. n. 62936/00; nonché Corte e.d.u., 12 giugno 2008, *Vlassov c. Russia*, ric. n. 78146/01, § 84; Corte e.d.u., 18 ottobre 2007, *Babouchkine c. Russia*, ric. n. 67253/01, § 44.

Questa impostazione più volte seguita e fatta propria dalla Corte di Strasburgo, tuttavia, non ha impedito, in alcuni casi, alla stessa Corte di guardare al caso da giudicare in modo diverso e dare a quell'entità metrico-spaziale un valore assoluto capace di travolgere la legalità convenzionale, giudicando "colpevole" lo Stato per aver posto in essere trattamenti penitenziari inumani o degradanti.

Ciò è accaduto quando il giudice sovranazionale si è trovato dinanzi a carenze di spazio detentivo particolarmente eclatanti in cui al ricorrente veniva riservata una superficie inferiore a 3 metri quadrati. A fronte di spazi così esigui, di gran lunga inferiori a quei livelli, seppure soltanto quali valori auspicabili, formulati dal CPT, la Corte si è sentita legittimata a denunciare la violazione dell'art. 3 C.e.d.u. anche soltanto sulla base di tale dato numerico, senza necessità che ricorressero ulteriori negative condizioni di privazione della libertà personale<sup>36</sup>. Specificamente, in tale prospettiva, i giudici di Strasburgo hanno evidenziato come "la mancanza di spazio personale per i detenuti [è] talmente flagrante da giustificare, da sola, la constatazione di violazione dell'articolo 3. In quei casi, in linea di principio, i ricorrenti disponevano individualmente di meno di 3 metri quadri"<sup>37</sup>. In siffatte situazioni, la mancanza di spazio all'interno della struttura carceraria può assumere rilevanza esclusiva al fine di stabilire se vi è violazione o meno dell'art. 3 C.e.d.u., soprattutto se si tratta di una situazione protratta nel tempo<sup>38</sup>.

Su questo diverso approccio al tema dello spazio della cella detentiva quale parametro per valutare la violazione dell'art. 3 C.e.d.u., si è soffermata, tra gli altri aspetti, l'opinione dissenziente manifestata dal giudice Zagrebelsky nella sentenza *Sulejmanovic c. Italia*, ove si rileva come "questo principio [sia] smentito dall'applicazione pratica che di esso ha fatto la Corte" ed, al proposito, si sono riportate diverse pronunce della Corte e.d.u. nelle quali si è concluso per la non violazione dell'articolo 3 C.e.d.u. sebbene lo spazio personale fosse compreso tra 2.70 e 3.20 metri quadrati<sup>39</sup>.

Sta di fatto che, la Corte e.d.u., nel caso *Sulejmanovic c. Italia*, accertato che il ricorrente aveva trascorso parte del periodo detentivo in uno spazio circa di 2.70 metri quadrati, ha

---

<sup>36</sup> Corte e.d.u., 12 marzo 2009, *Aleksandr Makarov c. Russia*, ric. n. 15217/07, § 93; Corte e.d.u., 6 dicembre 2007, *Lind c. Russia*, ric. n. 25664/05, § 59; Corte e.d.u., 21 giugno 2007, *Kantyrev c. Russia*, ric. n. 37213/02, §§ 50-51; Corte e.d.u., 29 marzo 2007, *Andrej Frolov c. Russia*, ric. n. 205/02, §§ 47-49; Corte e.d.u., 16 giugno 2005, *Labzov c. Russia*, ric. n. 62208/00, § 44; Corte e.d.u., 20 gennaio 2005, *Mayzit c. Russia*, ric. n. 63378/00, § 40.

<sup>37</sup> Così Corte e.d.u., 16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*, cit.

<sup>38</sup> Corte e.d.u., 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, cit., § 78.

<sup>39</sup> Corte e.d.u., 15 giugno 2005, *Labzov c. Russia*, ric. n. 62208/00, § 44, ove si afferma che, per stabilire se le condizioni detentive siano "degradanti", la flagrante mancanza di spazio (in quel caso, si trattava di spazi inferiori ad 1 metro quadrato per detenuto) era un fattore che incideva in modo rilevante, ma non è, da solo, sufficiente.

ritenuto trattarsi di “spazio molto esiguo, di gran lunga inferiore alla superficie minima ritenuta auspicabile dal CPT”. A giudizio della Corte, “la flagrante mancanza di spazio personale di cui il ricorrente ha sofferto è, di per sé, costitutiva di un trattamento inumano o degradante”<sup>40</sup>. A questo riguardo, è interessante notare come nella decisione *Sulejmanovic c. Italia*, la Corte di Strasburgo, per decidere sulla sussistenza di una violazione dell’art. 3 C.e.d.u., ha differenziato la situazione detentiva vissuta dal ricorrente nel corso del periodo trascorso in carcere. Vi è stato un momento, come emerge dai documenti presentati dal Governo italiano e non contestati dal ricorrente, durante il quale l’interessato è stato trasferito in un’altra cella e nel cui ambito, in base al numero di altri detenuti presenti in cella, ha disposto ora di 3.24 metri quadrati, ora di 4.05 metri quadrati, ora di 5.40 metri quadrati. A fronte di ciò la Corte europea ha rilevato come la situazione del detenuto sia nettamente migliorata rispetto a quella iniziale. Solo con riferimento al primo contesto detentivo il giudice sovranazionale ha riscontrato la violazione, pur evidenziando come anche la “seconda” sistemazione sia comunque rimasta “incresciosa”. Tuttavia, a fronte di questo “leggero” ampliamento dello spazio fruibile in cella, il ricorrente non ha contestualmente denunciato altre carenze concernenti le condizioni detentive, quali problemi relativi al riscaldamento o all’accesso e alla qualità dei servizi igienici, o problemi concernenti il suo stato di salute fisica. Pertanto, secondo la Corte e.d.u., nel periodo di detenzione in cui è risultato che lo spazio assegnato al ricorrente era superiore a 3 metri quadrati non può dirsi raggiunto il livello minimo di gravità del trattamento penitenziario necessario perché si realizzi la violazione dell’art. 3 C.e.d.u.<sup>41</sup>.

In sintesi, secondo la giurisprudenza europea, l’eccessivo numero di detenuti all’interno della struttura carceraria diviene motivo di censura sotto il profilo dell’art. 3 C.e.d.u., ma va valutato unitamente ad altre condizioni detentive qualora la superficie metrica a disposizione del detenuto superi i 3 metri quadrati. Al contrario, lo spazio inferiore a questa entità diviene da solo elemento in grado di certificare la violazione dell’art. 3 C.e.d.u.

## **6. Principio di sussidiarietà e rimedi interni**

Nella sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*, vi è una parte molto rilevante dedicata all’analisi del rispetto del c.d. principio di sussidiarietà, vale a dire della regola secondo cui si può ricorrere alla Corte di Strasburgo soltanto dopo aver esperito tutti gli strumenti di controllo previsti all’interno dell’ordinamento.

---

<sup>40</sup> Corte e.d.u., 16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*, cit., § 43.

<sup>41</sup> Corte e.d.u., 16 luglio 2009, *Sulejmanovic c. Italia*, cit., § 51.

Su questo punto, il Governo italiano aveva proposto specifica eccezione, in ragione del fatto che ciascun detenuto ha la possibilità di proporre reclamo dinanzi al magistrato di sorveglianza, secondo quanto previsto dagli artt. 35 e 69 l. 26 luglio 1975, n. 354.

Un ruolo di controllo circa l'organizzazione degli istituti di pena è affidato dall'art. 69 legge n. 354 del 1975 al Magistrato di sorveglianza. Nel caso di specie, la magistratura di sorveglianza di Reggio Emilia, sollecitata da alcuni dei ricorrenti sul problema del sovraffollamento e delle condizioni di detenzione, era intervenuta e aveva accolto i reclami, evidenziando come il ristretto spazio a disposizione dei detenuti integrasse un trattamento inumano e degradante e ponesse in essere anche una disparità di trattamento, posto che altri detenuti potevano trovarsi a vivere in spazi più ampi. La decisione, però, sebbene comunicata dal giudice al Ministero della giustizia ed all'amministrazione penitenziaria, non ha avuto un seguito in termini "concreti".

Su questo profilo si è soffermata la Corte e.d.u. nella sentenza in commento per verificare se effettivamente il principio di sussidiarietà fosse stato rispettato prima di adire il giudice sovranazionale. Ed, al proposito, la Corte di Strasburgo ha evidenziato come non sia determinante stabilire la natura amministrativa o giurisdizionale del reclamo di cui all'art. 35 ord. penit., ma, piuttosto, valutare l'effettività di quel rimedio (§ 51 e 52). Al proposito, la stessa Corte ha ritenuto di poter dare risposta negativa proprio in considerazione del fatto che, nella specie, alcuni detenuti avevano fatto ricorso a tale strumento senza però che esso avesse sortito alcun effetto concreto (§ 52). La valutazione in termini negativi data dalla Corte e.d.u. a proposito dell'effettività del reclamo, inoltre, ha tenuto conto della generale situazione strutturale di sovraffollamento carcerario nel cui ambito – sottolinea la Corte e.d.u. – non è stata dimostrata l'effettività di tale rimedio, cioè che si tratti di strumento idoneo a "impedire il protrarsi della violazione denunciata e assicurare ai ricorrenti un miglioramento delle loro condizioni materiali di detenzione. Questi non erano quindi tenuti ad esaurirla prima di adire la Corte" (§ 55).

## **7. Verso quali possibili soluzioni?**

Alcune possibili soluzioni al problema del sovraffollamento all'interno del carcere sono state, in passato, suggerite anche dal CPT che, nel 7° Rapporto Generale [CPT/Inf (97) 10], ha evidenziato come, per affrontare il problema del sovraffollamento, la strada maestra non sia quella di aumentare il numero degli istituti carcerari. Ad avviso del CPT, infatti, la costruzione di nuove carceri non costituisce "una soluzione duratura", poiché si arriva al "solo risultato che la popolazione carceraria si trova a crescere in parallelo con l'aumentata capacità

acquisita dai propri complessi carcerari”. Piuttosto, è auspicabile “la presenza di politiche volte a limitare o modulare il numero delle persone mandate in carcere”. E’ siffatta politica che ha consentito in alcuni Stati di fornire un rilevante “contributo nel mantenere la popolazione carceraria ad un livello gestibile”.

Suggerimenti al riguardo sono espressi anche nelle sentenze della Corte di Strasburgo, la quale è ben consapevole che spetta agli Stati, sotto il controllo del Comitato dei ministri, individuare gli strumenti interni per conformarsi alle sentenze della Corte europea ed assolvere gli obblighi internazionali, ma si sente legittimata per il ruolo che ricopre in termini di garanzia dei diritti fondamentali sanciti in Convenzione ad esortare gli Stati verso possibili soluzioni. Se, dunque, le condizioni detentive sono strettamente correlate al rispetto dell’art. 3 C.e.d.u. e se un numero eccessivo di detenuti nelle strutture carcerarie esistenti all’interno di un Paese non collima con il quadro sovranazionale di tutela, allora, occorre intervenire. In primo luogo, per non violare il diritto tutelato dall’articolo 3 C.e.d.u., “lo Stato è tenuto ad organizzare il suo sistema penitenziario in modo tale che la dignità dei detenuti sia rispettata”<sup>42</sup>. Qualora, poi, lo Stato non sia in grado di assicurare a ciascun detenuto condizioni detentive conformi all’articolo 3 C.e.d.u., la Corte lo esorta ad intervenire in modo da ridurre il numero di persone detenute o attraverso un più ampio ricorso a misure punitive non private della libertà<sup>43</sup> o ad una riduzione della custodia cautelare in carcere<sup>44</sup>. Soluzioni, queste due ultime accennate, tra l’altro, ricomprese nelle raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa che invitano gli Stati a spronare i magistrati verso un più ampio possibile ricorso alle misure alternative alla detenzione e ad minimo ricorso alla carcerazione in corso di giudizio allo scopo, tra l’altro, di risolvere il problema della crescita della popolazione carceraria<sup>45</sup>.

Ed allora, anche traendo spunto da siffatti suggerimenti, l’attenzione dovrà essere puntata su una nuova politica legislativa penale in cui il ricorso all’esecuzione della pena detentiva sia ridotto, potenziando strumenti alternativi alla detenzione intramuraria, sia in termini numerici che di loro efficacia. Un profilo, quest’ultimo, che dovrà acquisire specifica rilevanza al fine di garantire adeguata sicurezza alla collettività ed efficacia e certezza della pena.

L’altro importante ambito sul quale occorrerà sicuramente intervenire concerne il ricorso all’uso della custodia cautelare in carcere. Come riportato dalla stessa sentenza in commento (§ 29) il 42% dei detenuti sono in attesa di essere giudicati.

---

<sup>42</sup> Corte e.d.u., 1° giugno 2006, *Mamedova c. Russia*, ric. n. 7064/05, § 63.

<sup>43</sup> Corte e.d.u., 22 ottobre 2009, *Norbert Sikorski c. Polonia*, cit., § 158.

<sup>44</sup> Corte e.d.u., 10 gennaio 2012, *Ananyev e altri c. Russia*, ric. nn. 42525/07 e 60800/08, cit., § 197.

<sup>45</sup> In particolare, v. le Raccomandazioni del Comitato dei Ministri Rec(99)22 e Rec(2006)13.

Altri suggerimenti che si possono ricavare dalla sentenza in commento e dalle raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa concernono la configurazione della privazione della libertà personale come misura di ultima istanza, la promozione del ricorso a misure alternative alla detenzione, l'opportunità di depenalizzare taluni reati o riqualificarli in modo tale che non richiedano l'applicazione di misure privative della libertà personale. In prospettiva più specifica quanto alle misure da adottare "prima" del processo penale, il Comitato dei Ministri individua varie strade tra cui la semplificazione delle procedure, la ricerca di procedure alternative, l'adozione del principio di opportunità dell'azione penale, la riduzione del ricorso alla custodia cautelare e la riduzione della sua durata<sup>46</sup>.

Temi, quelli ora accennati, che sono di ampia portata e "dirimenti" per le scelte politico-legislative di un Paese. Ma, a parte questi profili di largo respiro sui quali il nostro legislatore sarà chiamato a misurarsi, è interessante vedere come, nel frattempo, si stia muovendo la giurisprudenza di merito e di legittimità sui punti dolenti segnalati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Anche in quest'ambito, invero, come in altri che hanno connotato il settore della giustizia penale, sembra essersi avviata quella comunicazione giurisprudenziale tra Corti, interne ed internazionali, alla ricerca di soluzioni volte a dare effettività ai diritti fondamentali dell'individuo.

Dopo la sentenza della Corte e.d.u. *Torreggiani e altri c. Italia*, qualcosa si è subito mosso al fine di trovare dei rimedi interni atti ad offrire soluzioni preventive o compensative per il detenuto, dato l'oggettivo stato di sovraffollamento delle strutture carcerarie.

Sul piano della ricerca di rimedi "compensativi" interni, cioè di ristoro per chi, detenuto in carcere, subisca una violazione dei diritti fondamentali e riceva, a causa del sovraffollamento, un trattamento disumano e degradante, la Corte di cassazione ha recentemente escluso la possibilità che il magistrato di sorveglianza possa decidere sul risarcimento del danno non patrimoniale nei confronti del detenuto<sup>47</sup>. Tale competenza, secondo la Corte di cassazione (che ha così risolto una controversia interpretativa sorta proprio a proposito del rispetto dei diritti fondamentali del detenuto come riconosciuti ed affermati nelle recenti sentenze della Corte di Strasburgo contro l'Italia), non appartiene alla magistratura di sorveglianza. Quest'ultima ha attribuzioni specifiche legate all'esecuzione della pena, mentre la materia

---

<sup>46</sup> Questi temi sono riportati nella sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*, § 31, e si riferiscono alla Raccomandazione Rec(99)22 ed al relativo Allegato in ambito di sovraffollamento delle carceri.

<sup>47</sup> Cass., Sez. I, 15 gennaio 2013, n. 4722, Vizzari, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).



risarcitoria ed indennitaria spetta alla giurisdizione civile<sup>48</sup>. Il ragionamento tracciato dalla Corte di cassazione mira a collocarsi nel quadro sovranazionale di riferimento susseguente alla censura dell'8 gennaio 2013, ma, pur nella consapevolezza delle urgenti risposte da offrire sul piano legislativo, evidenzia come lo stato attuale della normativa non consenta di affidare tali risposte compensative/risarcitorie per i casi di sovraffollamento carcerario alla magistratura di sorveglianza.

Già in seguito alla sentenza *Sulejmanovic c. Italia*, si era posto il problema della risarcibilità del danno al detenuto per ragioni dovute al sovraffollamento. In particolare, sulla scia di quella prima sentenza dei giudici di Strasburgo, il Magistrato di sorveglianza di Lecce, con ordinanza del 9 giugno 2011, accolse il reclamo di un detenuto che denunciava una serie di situazioni (spazio della cella, letto, mancanza di spazi per lo svolgimento di attività sociali) in cui si trovava a vivere l'esecuzione della pena. In quell'occasione, si ritenne che la situazione denunciata integrasse violazioni sia della legge interna sia dei diritti fondamentali sanciti nella C.e.d.u. e si riconobbe un indennizzo a favore del ricorrente dovuto da parte dell'amministrazione penitenziaria.

Era la prima volta che si assumeva una decisione di tal genere nel nostro ordinamento. Il caso è rimasto unico, poiché altri magistrati di sorveglianza hanno ritenuto che il riconoscimento di tale indennizzo non rientrasse nelle loro competenze<sup>49</sup>.

Con riferimento alla ricerca di rimedi interni "preventivi" volti, allo stato attuale della normativa, ad impedire il perpetrarsi delle violazioni dei diritti fondamentali, il Tribunale di sorveglianza di Venezia, in data 13 febbraio 2013, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 c.p. nella parte in cui non prevede, oltre ai casi espressamente contemplati, l'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità, per violazione degli artt. 27, comma 3, 117, comma 1, 2 e 3 Cost.<sup>50</sup> Si tratta della prima risposta<sup>51</sup> – sempre per via giurisprudenziale – che all'interno dell'ordinamento si tenta di sviluppare sul rilevante, ed oramai non più differibile, tema affrontato del sovraffollamento carcerario. Vedremo come la Corte costituzionale risponderà e, sulla scia di quanto già verificatosi in altri settori del

---

<sup>48</sup> Le ipotesi in cui il magistrato penale si esprime anche in materia risarcitoria rappresentano delle eccezioni e, come tali, devono essere espressamente previste dal legislatore. In tal senso, cfr. Cass., Sez. I, 15 gennaio 2013, Vizzari, cit.

<sup>49</sup> Mag. sorv. Vercelli, ord. 18 aprile 2012.

<sup>50</sup> Sul punto, v. F. VIGANO', *Alla ricerca di un rimedio giurisdizionale preventivo contro il sovraffollamento delle carceri: una questione di legittimità costituzionale della vigente disciplina in materia di rinvio dell'esecuzione della pena detentiva*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 20 febbraio 2013.

<sup>51</sup> Poco dopo anche il tribunale di Milano ha sollevato similare questione di legittimità costituzionale: Trib. Sorv. Milano, ord. 12 marzo 2013 (dep. 18 marzo 2013).

procedimento penale, si può immaginare il proseguimento di un dialogo tra Corti che ha sempre visto i giudici costituzionali particolarmente attenti e sensibili nel recepire le “sollecitazioni” mosse dalla Corte di Strasburgo, in un quadro di tutela multilivello dei diritti fondamentali sempre più proteso verso l’effettività degli stessi<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> In proposito, volendo, M. MONTAGNA, *Dialogo tra Corti ed effettività dei diritti fondamentali nel processo penale*, in *Diritti, principi e garanzie sotto la lente dei giudici di Strasburgo*, a cura di L. Casseti, Napoli, 2012, 399 ss.; EAD., *Processo contumaciale e pubblicità dell’udienza nella prospettiva di un dialogo tra Corti*, in *Arch. pen.*, 2012, 127 ss.