

**Il sovraffollamento carcerario in Italia
quale violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti.
A prima lettura della sentenza-pilota Torreggiani.**

Federico Romoli

La decisione

Proibizione della tortura (C.e.d.u., artt. 3, 46; Reg. C.e.d.u., art. 61).

La Corte ritiene che i ricorrenti non abbiano beneficiato di uno spazio vitale conforme ai criteri da essa ritenuti accettabili con la sua giurisprudenza. La grave mancanza di spazio sperimentata dai sette ricorrenti, che costitutiva di per sé di un trattamento contrario alla Convenzione, sembra essere stata ulteriormente aggravata da altri trattamenti denunciati dagli interessati. Anche se la Corte ammette che nel caso di specie niente suggerisce che vi sia stata intenzione di umiliare o di degradare i ricorrenti, l'assenza di un tale scopo non può escludere una constatazione di violazione dell'articolo 3. La Corte ritiene che le condizioni detentive in questione, tenuto conto anche della durata della carcerazione dei ricorrenti, abbiano sottoposto gli interessati ad una prova d'intensità superiore all'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione. La Corte ha inoltre constatato il carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario in Italia. 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. La situazione constatata nel caso di specie è, pertanto, costitutiva di una prassi incompatibile con la Convenzione. Conformemente ai criteri stabiliti nella sua giurisprudenza, la Corte decide di applicare la procedura della sentenza pilota al caso di specie, tenuto conto del crescente numero di persone potenzialmente interessate in Italia e delle sentenze di violazione alle quali i ricorsi in questione potrebbero dare luogo.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, SECONDA SEZIONE, JÖCIENÉ, *Presidente*, 8 gennaio 2013, ric. nn. 57875/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10 , Torreggiani e a. c. Italia.

Il testo completo in francese della sentenza in commento è consultabile sul sito www.archiviopenale.it

Con la sentenza annotata, la Corte di Strasburgo (in una composizione che

vedeva presente anche il giudice italiano Guido Raimondi) si è pronunciata all'unanimità sui ricorsi presentati da sette detenuti nei penitenziari di Busto Arsizio e Piacenza che si dolevano della violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti imposto dall'art. 3 della Convenzione in considerazione della loro allocazione in celle triple di appena nove metri quadrati (con dunque solo tre metri quadrati - peraltro non effettivi, a causa della presenza di mobilio - a disposizione di ciascun detenuto).

La decisione si presenta degna di menzione non solo per l'accertamento della violazione denunciata, ma anche perchè è stata qualificata dalla Corte come "sentenza-pilota" ai sensi dell'art. 61 del proprio Regolamento di procedura.

Vediamone i tratti fondamentali di rilievo più prettamente euro-convenzionale.

Nel merito, i casi di cui questa volta si è occupata la Corte sono analoghi a quello già oggetto della sua precedente decisione nel caso *Sulejmanovic c. Italia* del 16 luglio 2009 (Corte eur. dir. uomo, Sez. II), ma nella vicenda oggi in commento oltre al problema del sovraffollamento e dell'insufficienza di spazio nelle celle si lamentavano anche altre disfunzioni, quali scarsità di illuminazione ed accesso limitato alle docce con acqua calda. Nello specifico, i ricorrenti erano stati detenuti tra il 2006 ed il 2011 in celle di nove metri quadrati da condividere con altre due persone per periodi che andavano da un minimo di un anno e due mesi ad un massimo di quattro anni e sei mesi (uno di essi al momento della sentenza risultava ancora detenuto dal 13 settembre 2007).

Una prima questione affrontata dalla Corte è stata quella della qualifica dei ricorrenti come "vittime" ai sensi dell'art. 34 della Convenzione: infatti, sei di loro erano stati scarcerati dopo la presentazione del ricorso, ed il Governo italiano si era perciò opposto alla ricevibilità delle rispettive domande. La Corte, tuttavia, ha ammesso tutti i ricorsi ribadendo che «una decisione o una misura favorevole al ricorrente è sufficiente, in linea di principio, a privarlo della qualità di «vittima» solo quando le autorità nazionali abbiano riconosciuto, esplicitamente o sostanzialmente, la violazione della Convenzione e vi abbiano posto rimedio» (cfr. Corte eur. dir. uomo., 15 luglio 1982, *Eckle c. Germania*; Id., 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia*; Id., Grande Camera, 28 settembre 1999, *Dalban c. Romania*; Id., Sez. II, 20 settembre 2001, *Jensen c. Danimarca*, dec.), mentre nel caso specifico, sebbene gli interessati siano stati scarcerati o trasferiti in altri istituti penitenziari, «non si può ritenere che, con ciò, le autorità interne abbiano riconosciuto le violazioni denunciate dai ricorrenti e poi riparato il danno che essi avrebbero potuto subire a causa del-

le situazioni descritte nei loro ricorsi». Secondo la Corte, dunque, tutti i ricorrenti potevano ancora sostenere di essere “vittime” di una violazione dei loro diritti sanciti dall’articolo 3 della Convenzione.

La Corte, poi, si è soffermata a lungo sulla questione del previo esaurimento dei rimedi interni stabilito dall’art. 35 quale condizione per l’ammissibilità dei ricorsi. Lasciando ad altri contributi l’approfondimento del tema, in questa sede ci limitiamo ad evidenziare che la i giudici di Strasburgo hanno ritenuto soddisfatto il requisito di cui alla norma testè citata in ragione della mancanza di “effettività” delle procedure di reclamo previste dagli artt. 35 e 69 della legge sull’ordinamento penitenziario 26 luglio 1975, n. 354, in quanto incapaci di garantire all’interessato *«una riparazione diretta ed appropriata, e non semplicemente una tutela indiretta dei diritti sanciti dall’art. 3 della Convenzione»* (in sentenza si cita Corte eur. dir. uomo, Sez. V, 20 ottobre 2011, *Mandi e Jovi c. Slovenia*. In proposito, la Corte ha ricordato che *«perché un sistema di tutela dei diritti dei detenuti sanciti dall’articolo 3 della Convenzione sia effettivo, i rimedi preventivi e compensativi devono coesistere in modo complementare»*: cfr. Corte eur. dir. uomo, Sez. I, 10 gennaio 2012, *Ananyev e a. c. Russia*).

Passando alla parte sostanziale del ricorso, la Corte innanzitutto non solo ha richiamato i principi da essa stessa fissati in materia di trattamento dei detenuti, ma - come in altri casi - ha fatto riferimento anche ad altri strumenti e fonti internazionali (il Secondo ed il Settimo Rapporto Generale del Comitato per la Prevenzione della Tortura del Consiglio d’Europa; la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa del 30 settembre 1999 riguardante il sovraffollamento delle carceri e l’inflazione carceraria; la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa agli Stati membri sulle regole penitenziarie europee dell’11 gennaio 2006).

È noto come la giurisprudenza europea riconosca che solitamente le misure privative della libertà comportano per il soggetto determinati inconvenienti, ma al tempo stesso i giudici di Strasburgo hanno sempre sottolineato che la carcerazione non implica in capo al detenuto la perdita del godimento diritti sanciti dalla Convenzione. Anzi - aggiunge la Corte - in alcuni casi, la persona incarcerata può avere necessità di una maggiore tutela proprio a causa della vulnerabilità della sua situazione, che è sottoposta *in toto* alla responsabilità dello Stato. L’art. 3 della Convenzione, letto in questo contesto, *«pone a carico delle autorità un obbligo positivo che consiste nell’assicurare che ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano*

l'interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente» (cfr. Corte eur. dir. uomo, Grande Camera, 26 ottobre 2010, *Kuda c. Polonia*; Id., Sez. IV, 22 ottobre 2009, *Norbert Sikorski c. Polonia*).

Sul piano più squisitamente processuale, la Corte ha precisato che per valutare concretamente il trattamento carcerario devono essere presi in considerazione tanto gli “effetti cumulativi” delle condizioni detentive quanto le specifiche affermazioni del ricorrente (cfr. Corte eur. dir. uomo, Sez. III, 6 marzo 2001, *Dougoz c. Grecia*).

In relazione al problema del c.d. “sovraffollamento carcerario” viene però operata una distinzione.

In casi di sovraffollamento grave, la Corte ha giudicato che tale elemento rappresenta, da solo, una violazione dell'art. 3 della Convenzione: infatti, quando questo assurge ad una certa gravità, *«la mancanza di spazio in un istituto penitenziario può costituire l'elemento centrale da prendere in considerazione nella valutazione della conformità di una data situazione all'articolo 3»* (cfr. Corte eur. dir. uomo, Sez. III, 7 aprile 2005, *Karalevičius c. Lituania*). Sul punto, la Corte prende regolarmente a parametro di “tollerabilità” gli *standard* in materia formulati dal Comitato per la Prevenzione della Tortura (CPT) del Consiglio d'Europa: per le celle collettive il Comitato ritiene auspicabile uno spazio di quattro metri quadrati per ogni detenuto, e la Corte ha riconosciuto la violazione dell'art. 3 in casi in cui lo spazio personale concesso al ricorrente era inferiore a tre metri quadrati (cfr. Corte eur. dir. uomo, Sez. I, 21 giugno 2007, *Kantjrev c. Russia*; Corte eur. dir. uomo, Sez. I, 29 marzo 2007, *Andrej Frolov c. Russia*; Id., Sez. III, 4 maggio 2006, *Kadikis c. Lettonia*; Id., *Sulejmanovic c. Italia, cit.*).

Ove invece il sovraffollamento lamentato non si presenta così serio da risultare di per se stesso incompatibile con l'art. 3 della Convenzione, la Corte effettua una valutazione globale delle condizioni detentive: nel dettaglio, tra gli aspetti considerati (tratti anche dalla citata Raccomandazione del Comitato dei Ministri sulle regole penitenziarie europee) figurano *«la possibilità di utilizzare i servizi igienici in modo riservato, l'aerazione disponibile, l'accesso alla luce e all'aria naturali, la qualità del riscaldamento e il rispetto delle esigenze sanitarie di base»*. La Corte ha citato quindi alcuni ricorsi in cui è stata riscontrata una violazione dell'art. 3 nonostante gli interessati fossero stati ristretti in celle con spazi a disposizione che oscillavano tra i tre ed i quattro metri qua-

drati: quando la mancanza di spazio era accompagnata da una mancanza di ventilazione e di luce (cfr. Corte eur. dir. uomo, Sez. I, 9 ottobre 2008, *Moiseiev c. Russia*; Id., Sez. I, 12 giugno 2008, *Vlassov c. Russia*; Id., Sez. III, 18 ottobre 2007, *Babouchkine c. Russia*), da un accesso limitato alla passeggiata all'aria aperta (Corte eur. dir. uomo, Sez. II, 17 gennaio 2012, *István Gábor Kovács c. Ungheria*), oppure da una mancanza totale d'intimità nelle celle (cfr. Corte eur. dir. uomo, Sez. V, 1 marzo 2007, *Belevitskiy c. Russia*; Id., Sez. IV, 8 novembre 2005, *Khudoyorov c. Russia*; Id., Sez. I, 2 giugno 2005, *Novoselov c. Russia*).

In ogni caso, il tempo durante il quale il soggetto è stato detenuto nelle condizioni denunciate viene sempre considerato come un fattore importante (cfr. Corte eur. dir. uomo, Sez. IV, 8 novembre 2005, *Alver c. Estonia*).

Su queste premesse, la Corte ha quindi buon gioco nel rilevare la violazione dell'art. 3 C.E.D.U. in tutti e sette i casi odierni.

Ad una tale conclusione la Corte è giunta anche perché il Governo italiano (le cui osservazioni in realtà si sono appuntate in modo prevalente sulla sostenuta inammissibilità dei ricorsi) si è limitato a contraddire le lamentele dei ricorrenti circa lo spazio a disposizione in termini assolutamente generici, senza produrre alcun riscontro documentale a sostegno delle proprie tesi, convinto che fosse onere dei ricorrenti provare le proprie affermazioni. Su tale importante questione di carattere probatorio, la Corte, coerente alla propria sensibilità rispetto «*alla particolare vulnerabilità delle persone che si trovano sotto il controllo esclusivo degli agenti dello Stato, quali le persone detenute*», ha rimarcato che la procedura di ricorso prevista dalla Convenzione non può trovare un'applicazione rigorosa del principio *onus probandi incumbit ei qui dicit* laddove il governo convenuto sia l'unico ad avere accesso alle informazioni che possono confermare o infirmare le affermazioni del ricorrente (cfr. Corte eur. dir. uomo, *Khudoyorov c. Russia, cit.*; Id., Sez. I, 10 maggio 2007, *Benediktov c. Russia*; Id., Sez. III, 7 aprile 2009, *Brândue c. Romania*; Id., *Ananyev e a. c. Russia, cit.*). Principio di diritto ormai consolidato può pertanto essere considerato quello secondo cui «*il semplice fatto che la versione del Governo contraddica quella fornita dal ricorrente non può, in mancanza di un qualsiasi documento o spiegazione pertinenti da parte del Governo, indurre la Corte a rigettare le affermazioni dell'interessato come non provate*» (cfr. Corte eur. dir. uomo, Sez. III, 27 maggio 2010, *Ogic c. Romania*). Nel caso qui in esame, in assenza di "informazioni pertinenti idonee" a giustificare le affermazioni del Governo, la Corte ha esaminato la questione delle condizioni detentive dei ricorrenti sulla base delle affermazioni degli interes-

sati e alla luce di tutte quante le informazioni in suo possesso.

I giudici di Strasburgo in conclusione hanno rilevato che la grave mancanza di “spazio vitale” sperimentata dai sette ricorrenti avrebbe di per sé stessa integrato – alla luce della propria giurisprudenza – un trattamento contrario alla Convenzione, peraltro ulteriormente aggravato dagli altri trattamenti denunciati dagli interessati (che, seppure non costituiscano di per sé un trattamento inumano e degradante, hanno causato nei ricorrenti un supplemento di sofferenze), cosicchè a giudizio della Corte le condizioni detentive in questione, *«tenuto conto anche della durata della carcerazione dei ricorrenti»*, avrebbero sottoposto gli interessati *«ad una prova d'intensità superiore all'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione»*. E ciò anche se nel caso di specie la Corte fortunatamente non ha riscontrato l'intenzione di umiliare o di degradare gli interessati, giacchè *«l'assenza di un tale scopo non può escludere una constatazione di violazione dell'articolo 3»* (cfr. Corte eur. dir. uomo, Sez. II, 19 aprile 2001, *Peers c. Grecia*).

Ma, come anticipato, la Corte si è spinta oltre la valutazione sui fatti di causa. La Corte infatti ha constatato (non solo alla luce delle diverse centinaia di ricorsi simili presentati contro l'Italia ed attualmente pendenti – ed in continuo aumento – a Strasburgo, ma anche sulla base della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale proclamata il 13 gennaio 2010 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) *«il carattere strutturale e sistemico del sovraccollamento carcerario in Italia»*: ha affermato lapidariamente la Corte che 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»*. Tale situazione è, pertanto, costitutiva di una prassi incompatibile con la Convenzione (cfr. Corte eur. dir. uomo, Grande Camera, 28 luglio 1999, *Bottazzi c. Italia*). I giudici europei hanno quindi deciso di applicare la procedura della sentenza-pilota nel caso di specie, *«tenuto conto del crescente numero di persone potenzialmente interessate in Italia e delle sentenze di violazione alle quali i ricorsi in questione potrebbero dare luogo»* e sottolineando anche *«il bisogno urgente di offrire alle persone interessate una riparazione appropriata su scala nazionale»* (cfr. Corte eur. dir. uomo, Sez. III, 12 ottobre 2010, *Maria Atanasiu e a. c. Romania*; Id., Sez. I, 15 gennaio 2009, *Bourdov c. Russia*, 2).

Al riguardo, la Corte ha rammentato i principi espressi nella propria giurisprudenza.

La procedura in parola è disciplinata dall'art. 61 del Regolamento della Corte (a mente del quale «*The Court may initiate a pilot-judgment procedure and adopt a pilot judgment where the facts of an application reveal in the Contracting Party concerned the existence of a structural or systemic problem or other similar dysfunction which has given rise or may give rise to similar applications*»), e trova il suo fondamento nell'art. 46 C.E.D.U., che – per come interpretato ai sensi dell'art. 1 – impone l'obbligo per lo Stato convenuto di porre in essere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali o individuali che si rendano necessarie per salvaguardare il diritto del ricorrente di cui la Corte ha riscontrato la violazione. E misure di questo tipo devono essere adottate anche nei confronti di altre persone nella stessa situazione dell'interessato, presumendosi che lo Stato in questione si attivi per porre fine ai problemi oggetto delle constatazioni operate dalla Corte (cfr. Corte eur. dir. uomo, Grande Camera, 13 luglio 2000, *Scozzari e Giunta c. Italia*; Id., Grande Camera, 4 dicembre 2008, *S. e Marper c. Regno Unito*). In questi casi, proprio al fine di facilitare l'effettiva attuazione delle sue sentenze, la Corte può decidere di adottare una procedura di sentenza pilota, che le permette di indicare espressamente in sentenza le misure o le azioni particolari che lo Stato convenuto dovrà adottare per risolvere il problema strutturale rilevato (cfr. Corte eur. dir. uomo, Grande Camera, 19 giugno 2006, *Hutten-Czapska c. Polonia*; Id., Grande Camera, 22 giugno 2004, *Broniowski c. Polonia*; Id., Grande Camera, 28 settembre 2005, *Broniowski c. Polonia*); sarà poi il Comitato dei Ministri a valutare l'attuazione delle misure adottate in esecuzione della pronuncia della Corte. La procedura inoltre svolge anche la funzione di dare effetto al c.d. “principio di sussidiarietà” posto a fondamento del sistema convenzionale: con la sentenza-pilota, infatti, la Corte esorta lo Stato convenuto a trovare in ambito domestico una soluzione alle cause originate dal medesimo problema strutturale, evitando di ripetere conclusioni identiche in una pluralità di cause (ciò che altrimenti frustrerebbe il suo compito sancito dall'art. 19: cfr. Corte eur. dir. uomo, *Bourdov c. Russia*, 2, cit.). Non ci soffermeremo sul dettato della sentenza sul punto. La Corte ha comunque concluso invitando lo Stato italiano a creare e porre in essere «*senza indugio*» (ed in ogni caso nel termine di un anno dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva) «*un ricorso o una combinazione di ricorsi che abbiano effetti preventivi e compensativi e garantiscano realmente una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia. Tale o tali ricorsi dovranno essere conformi ai principi della Convenzione, come richiamati in particolare nella presente sentenza*».

La Corte, ai sensi del paragrafo 6 dell'art. 61 del proprio Regolamento di procedura, ha deciso anche sulla procedura da seguire nell'esame di tutte le cause simili (cfr. anche Corte eur. dir. uomo, Sez. II, 22 dicembre 2005, *Xenides-Arestis c. Turchia*): in attesa dell'adozione da parte delle autorità italiane delle misure necessarie, i ricorsi non comunicati aventi come unico oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia rimarranno sostanzialmente "sospesi", in quanto il loro esame sarà rinviato per il periodo di un anno a decorrere dalla data in cui la sentenza in esame sarà divenuta definitiva; i ricorsi già comunicati al governo convenuto, invece, potranno continuare ad essere esaminati secondo la procedura ordinaria (in ogni caso, come stabilito dal par. 6, lett. c, del summenzionato art. 61 del Regolamento di procedura, «*The Court may at any time examine an adjourned application where the interests of the proper administration of justice so require*»).

La decisione della Corte di applicare la procedura della sentenza-pilota denota una opportuna severità nei confronti del nostro ordinamento, nel quale, a dispetto dell'evidenza del problema del sovraffollamento carcerario e della stessa sentenza *Sulejmanovic*, non si è ancora posto rimedio a quella che rappresenta una situazione indegna di un Paese che pretende di definirsi civile (al riguardo appare significativo - per non dire preoccupante - il fatto che l'altra recente sentenza-pilota in materia di trattamento carcerario sia stata adottata nei confronti della Russia - nella già citata causa *Ananyev e a. c. Russia* - che detiene il triste primato di violazioni dell'art. 3 della Convenzione).