

Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 16 settembre 2014 - Ricorso n. 49169/09 - Gennaro Stella c. Italia

© Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione eseguita dalla dott.ssa Martina Scantamburlo, funzionario linguistico e rivista con Rita Carnevali, assistente linguistico.

La pronuncia è disponibile nell'archivio CEDU di Italggiureweb della Corte Suprema di Cassazione www.italgiure.giustizia.it

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE
DECISIONE

Ricorso n. 49169/09
Gennaro STELLA contro l'Italia
e altri dieci ricorsi
(si veda la lista allegata)

16 settembre 2014

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), riunita il 16 settembre 2014 in una camera composta da:

Işıl Karakaş, presidente,
Guido Raimondi,
András Sajó,
Nebojša Vučinić,
Egidijus Kūris,
Robert Spano,
Jon Fridrik Kjølbro, giudici,
e da Stanley Naismith, cancelliere di sezione,

Visti i ricorsi sopra menzionati presentati nelle date indicate in allegato,
Viste le osservazioni prodotte dal governo convenuto e quelle presentate in risposta dai ricorrenti,
Vista la sentenza pilota emessa nella causa Torreggiani e altri c. Italia, (nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10), l'8 gennaio 2013,
Dopo aver deliberato, emette la seguente decisione:

IN FATTO

1. La lista delle parti ricorrenti è allegata alla presente decisione.
2. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spafatora.
3. Informato del ricorso n. 61443/09, il governo ucraino non si è avvalso del suo diritto, riconosciuto dall'articolo 36 § 1 della Convenzione, di intervenire nella procedura.

A. Le circostanze del caso di specie

4. I fatti della causa, così come esposti dalle parti, si possono riassumere come segue.
5. Il sig. Stella (n. 49169/09) è stato detenuto nell'istituto penitenziario di Sulmona dal 16 luglio 2009 al 24 febbraio 2011; il sig. Laganà (n. 54908/09) è stato detenuto a Palmi dall'8 aprile 2009 al 14 gennaio 2011; il sig. Andreolli (n. 55156/09) è stato detenuto nell'istituto penitenziario di Bolzano dal 5 luglio 2007 al 23 febbraio 2010; il sig. Ivasechko (n. 61443/09) è stato detenuto a Lanciano dal 2 ottobre 2009 fino a novembre 2010; il sig. Cavani (n. 61446/09) è stato detenuto a Piacenza dal 2 agosto 2008 al 10 settembre 2010; il sig. Pelaia (n. 61457/09) è stato incarcerato a Saluzzo il 17

aprile; il sig. Fois (n. 7206/10) è stato detenuto a Cagliari tra il mese di aprile 1987 e il 19 giugno 2010; il sig. Frangiamore (n. 15313/10) è stato detenuto a Saluzzo l'11 ottobre 2007; il sig. Paone (n. 37047/10) è stato incarcerato a Salerno il 17 dicembre 2008; il sig. Arcidiaco (n. 56614/10) è stato detenuto a Vibo Valentia dal 19 ottobre 2009 al 28 ottobre 2010; il sig. Palmas (n. 58616/10) è stato detenuto a Cagliari dal 15 aprile 2009 al 23 novembre 2013.

6. Tutti i ricorrenti hanno dichiarato di essere stati detenuti in celle sovraffollate e di avere avuto a disposizione uno spazio vitale di circa 3 m². Inoltre, l'aerazione e l'illuminazione delle celle sarebbero state insufficienti, così come il riscaldamento.

7. Secondo le ultime informazioni di cui dispone la Corte, tutti i detenuti hanno lasciato gli istituti penitenziari in questione successivamente alla comunicazione dei ricorsi al Governo, ad eccezione dei sigg. Pelaia (n. 61457/09), Frangiamore (n. 15313/10) e Paone (n. 37047/10).

8. Con una lettera in data 8 agosto 2010, il sig. Palmas (n. 58616/10) ha inoltre lamentato di non ricevere in carcere cure mediche adatte al suo stato di salute.

B. Il diritto e la prassi interni pertinenti

9. Il diritto e la prassi interni pertinenti in vigore prima dell'applicazione della procedura della sentenza pilota - così come i testi internazionali pertinenti in materia - sono descritti nella sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*, nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, §§ 17-232, pronunciata l'8 febbraio 2013 e divenuta definitiva il 27 maggio 2013.

1. Sviluppi successivi alla procedura della sentenza pilota

10. Il 27 novembre 2013 il governo italiano presentò alla Corte un «Piano d'azione» per la risoluzione del problema del sovraffollamento carcerario. Il piano prevedeva: 1) l'adozione di misure legislative in materia di politica penale ai fini di un'applicazione più ampia delle misure alternative alla detenzione e, di conseguenza, della riduzione del numero delle persone incarcerate; 2) l'introduzione di misure organizzative all'interno delle carceri volte soprattutto ad accordare ai detenuti una maggiore libertà di circolazione; 3) la costruzione di nuovi istituti penitenziari; 4) la creazione di ricorsi interni di tipo preventivo e risarcitorio.

a) Misure legislative di politica penale

11. Il decreto legge n. 78/2013, convertito in legge e modificato dalla legge n. 94 del 9 agosto 2013, prevede un accesso facilitato al beneficio della liberazione anticipata e alle misure alternative alla detenzione, nonché una maggiore applicazione della detenzione domiciliare.

12. Il decreto legge n. 146/2013, convertito con legge n. 10 del 21 febbraio 2014, prevede un maggiore utilizzo del braccialetto elettronico, l'esecuzione presso il domicilio delle pene o dei residui di pena inferiori a 18 mesi, delle riduzioni di pena più importanti per le persone che hanno partecipato con successo alle attività di reinserimento durante il periodo 2010-2015, e la presentazione di un reclamo di tipo giurisdizionale dinanzi al magistrato di sorveglianza per denunciare, all'occorrenza, le condizioni materiali di detenzione (paragrafo 14 infra).

Detta legge prevede anche l'istituzione di un garante per i detenuti, un nuovo organo composto da tre persone nominate dal Presidente della Repubblica che ha il potere di controllare che tutte le limitazioni della libertà avvengano nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone.

13. La legge n. 67 del 28 aprile 2014 ha modificato il sistema delle sanzioni per i reati minori. In particolare, essa prevede la sospensione del processo e l'affidamento in prova per le persone imputate di reati punibili con la reclusione fino a quattro anni, l'esecuzione presso il domicilio come pena principale, applicabile direttamente dal giudice, e un maggiore ricorso al lavoro di interesse pubblico. La legge prevede inoltre la depenalizzazione dell'immigrazione clandestina.

14. La legge n. 79 del 16 maggio 2014 ha nuovamente introdotto nel sistema italiano la distinzione, ai fini del sistema sanzionatorio, tra le condotte illecite legate alle droghe leggere e quelle legate alle droghe pesanti. In tal modo, i reati riguardanti le droghe leggere, prima sanzionati con pene comprese tra 6 e 20 anni di reclusione, sono ormai punite con pene comprese tra 2 e 6 anni di reclusione. Inoltre, le persone condannate per reati minori in materia di sostanze stupefacenti

possono accedere più facilmente alle misure alternative alla detenzione. Tali disposizioni hanno effetto immediato e sono applicabili alle persone già condannate per questi tipi di reato. Secondo i dati forniti dal Governo, al momento dell'entrata in vigore della legge n. 79 del 2014, 14.316 persone erano detenute nelle carceri italiane per reati in materia di stupefacenti.

b) Altre misure

15. Il piano di azione presentato dallo Stato italiano prevede anche l'introduzione di una serie di misure volte a migliorare le condizioni di vita nelle carceri. Tali misure riguardano in particolare una maggiore libertà di movimento dei detenuti fuori dalla cella, un accesso più facile al lavoro e un aumento del numero di visite familiari.

Il Governo ha informato la Corte che, al 19 maggio 2014, 39.213 detenuti passavano almeno otto ore al giorno fuori dalla loro cella.

16. Inoltre, l'amministrazione penitenziaria ha predisposto un sistema informatico di monitoraggio in tempo reale dello spazio e della popolazione carceraria che permette di disporre la nuova assegnazione di persone detenute in istituti penitenziari sovraffollati.

2. L'istituzione di nuove vie di ricorso interne

17. I decreti legge n. 146 del 23 dicembre 2013 - convertito con la legge n. 10 del 21 febbraio 2014 - e n. 92 del 28 giugno 2014 - e successivamente la legge n. 117 dell'11 agosto 2014 - hanno modificato la legge n. 354 del 1975 («la legge sull'ordinamento penitenziario») introducendo rispettivamente gli articoli 35 bis e 35 ter.

a) Ricorso preventivo

Il nuovo articolo 35 bis della legge sull'ordinamento penitenziario prevede la possibilità per i detenuti di presentare dinanzi al magistrato di sorveglianza un reclamo giurisdizionale per contestare «l'inosservanza da parte dell'amministrazione penitenziaria delle disposizioni contenute nella presente legge da cui deriva un grave pregiudizio per l'esercizio dei diritti del detenuto».

Il reclamo può essere presentato dal detenuto personalmente o per il tramite di un avvocato. L'amministrazione penitenziaria è invitata a comparire in udienza. Quando accoglie il reclamo, il giudice ordina all'amministrazione penitenziaria di porre rimedio alla situazione entro un certo termine. La decisione del magistrato di sorveglianza può essere oggetto di appello dinanzi al tribunale di sorveglianza o di ricorso per cassazione.

In caso di mancata esecuzione da parte dell'amministrazione entro il termine fissato dal giudice, l'interessato o il suo rappresentante possono chiedere che il giudice disponga l'ottemperanza della decisione. Il giudice può, all'occorrenza, nominare un commissario ad acta incaricato di far eseguire il suo provvedimento.

b) Rimedi risarcitori

18. L'articolo 35 ter della legge sull'ordinamento penitenziario riguarda i «rimedi risarcitori conseguenti alla violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo». Nelle parti pertinenti tale articolo recita:

«1. (...) le persone che sono state detenute per un periodo di tempo non inferiore ai quindici giorni, in condizioni di detenzione tali da violare l'articolo 3 della Convenzione (...), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, possono chiedere, personalmente ovvero tramite difensore munito di procura speciale, al magistrato di sorveglianza di disporre, 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.

3. Coloro che hanno subito il pregiudizio di cui al comma 1, in stato di custodia cautelare in carcere non computabile nella determinazione della pena da espiare ovvero coloro che hanno terminato di espiare la pena detentiva in carcere possono proporre azione, personalmente ovvero tramite difensore munito di procura speciale, di fronte al tribunale del capoluogo del distretto nel cui territorio hanno la residenza. L'azione deve essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dalla cessazione dello stato di detenzione o della custodia cautelare in carcere (...). Il decreto che definisce il procedimento non è soggetto a reclamo. Il risarcimento del danno è liquidato nella misura prevista dal comma 2».

19. Secondo l'articolo 2 del decreto legge n. 92/2014, coloro che hanno già espiato la pena detentiva o non si trovano più in custodia cautelare possono proporre l'azione per il risarcimento prevista dal comma 3 dell'articolo 35 ter entro sei mesi a decorrere dalla data dell'entrata in vigore del decreto legge, ossia il 28 giugno 2014.

Entro lo stesso termine, coloro che hanno presentato un ricorso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo possono presentare una domanda ai sensi dell'articolo 35 ter se la Corte non si è nel frattempo pronunciata sulla ricevibilità del ricorso. Nella domanda deve essere indicata, a pena di inammissibilità, la data di presentazione del ricorso dinanzi alla Corte.

3. Situazione attuale negli istituti penitenziari italiani

20. Secondo i dati statistici pubblicati sul sito internet del ministero della Giustizia italiano il 31 agosto 2014, le persone detenute nelle carceri italiane erano 54.252, mentre nel 2010 erano 67.961 e nell'aprile 2012 erano 66.585. La percentuale dei detenuti in stato di custodia cautelare rispetto a quelli condannati con decisione definitiva è del 35,7%.

21. Per quanto riguarda il numero di persone che beneficiano di misure alternative alla detenzione, dai dati statistici del ministero della Giustizia risulta che, al 30 giugno 2014, 31.873 persone beneficiavano della detenzione domiciliare o dell'assegnazione in prova ai servizi sociali o del regime di semilibertà o di libertà vigilata. Al 31 dicembre 2013 il numero saliva a 29.223 e al 31 dicembre 2012 a 26.797.

22. Inoltre, la capienza massima degli istituti è attualmente di 49.797 posti, mentre al 31 dicembre 2010 era di 45.000 posti. A questo riguardo, il Governo ha informato la Corte che la capienza totale delle carceri italiane viene calcolata contando una superficie di 9 m² per detenuto e aggiungendo 5 m² per ogni persona supplementare presente nella cella.

23. Infine, secondo le informazioni trasmesse alla Corte dal governo italiano, non esiste attualmente in Italia alcun detenuto che abbia a disposizione uno spazio personale inferiore a 3 m².

C. La decisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 5 giugno 2014

24. Nell'ambito del controllo dell'esecuzione della sentenza Torreggiani e altri c. Italia, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, all'esito della sua 1201a riunione, ha adottato la decisione seguente:

«I Delegati

1. si rallegrano per l'impegno delle autorità a risolvere il problema del sovraffollamento carcerario in Italia e per i risultati significativi ottenuti in questo ambito grazie alle varie misure strutturali adottate al fine di conformarsi alle sentenze emesse in questo gruppo di cause, tra cui la diminuzione importante e continua della popolazione carceraria e l'aumento dello spazio vitale ad almeno 3m² per detenuto;

2. si rallegrano anche per la creazione di un ricorso preventivo entro il termine fissato dalla sentenza pilota Torreggiani e altri e, per permetterne una piena valutazione, invitano le autorità a fornire informazioni complementari sulla sua attuazione, in particolare alla luce del controllo che esse prevedono di esercitare in questo contesto;

3. considerano con interesse le informazioni fornite sulle misure adottate per istituire il ricorso risarcitorio, richiesto anche dalla sentenza pilota, con un decreto legge che prevede la possibilità di una riduzione di pena per detenuti che stiano ancora scontando la pena e un risarcimento pecuniario per coloro che siano stati già scarcerati;

4. osservano altresì che l'adozione di tale decreto legge è imminente e invitano le autorità, non

appena tale decreto sarà stato adottato, a informarne il Comitato;

5. decidono di riprendere l'esame di questo gruppo di cause al più tardi durante la riunione DH di giugno 2015, allo scopo di valutare pienamente i progressi compiuti alla luce di un piano/bilancio d'azione aggiornato che dovrà essere fornito».

D. I testi del Consiglio d'Europa relativi alle misure da adottare per far fronte ai problemi strutturali che si pongono negli ordinamenti giuridici interni

25. La Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul miglioramento dei ricorsi interni (CM/Rec(2004)6), adottata dal Comitato dei Ministri il 12 maggio 2004 durante la sua 114a sessione, indica le lacune esistenti in molti Stati membri con riguardo alla disponibilità di ricorsi interni e/o la loro effettività, dalle quali consegue un carico di lavoro supplementare per la Corte (paragrafo 12 della raccomandazione). Essa incarica il Segretario Generale del Consiglio d'Europa di dispiegare i mezzi necessari per fornire un'assistenza appropriata agli Stati membri che lo richiedano, al fine di aiutarli a predisporre i ricorsi effettivi - specifici o generali - che la Convenzione esige.

26. La dichiarazione adottata all'esito della Conferenza di alto livello riunita a Brighton il 19 e 20 aprile 2012 su iniziativa della presidenza britannica del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa riprende a grandi linee la Dichiarazione di Interlaken e la Dichiarazione di Izmir, e sottolinea a più riprese il carattere sussidiario del meccanismo della Convenzione.

MOTIVO DI RICORSO

27. Invocando l'articolo 3 della Convenzione, i ricorrenti lamentano le loro condizioni di detenzione.

IN DIRITTO

28. I ricorrenti affermano che il sovraffollamento nell'istituto penitenziario di Cosenza si traduce in un trattamento inumano e degradante. L'articolo 3 della Convenzione recita:
«Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.»

A. Sulla riunione dei ricorsi

29. Tenuto conto della similitudine dei ricorsi per quanto riguarda le doglianze dei ricorrenti e la questione di merito che essi pongono, la Corte ritiene necessario riunirli e decide di esaminarli in una sola decisione.

B. Applicazione della procedura della sentenza pilota

30. La Corte rammenta che, successivamente alla comunicazione dei presenti ricorsi al Governo, essa ha applicato la procedura della sentenza pilota nella causa Torreggiani e altri c. Italia (nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10, 8 gennaio 2013).

31. Nella sentenza che ha reso nell'ambito di questa causa, la Corte ha constatato che il sovraffollamento carcerario in Italia costituiva un problema sistemico e strutturale incompatibile con la Convenzione. Questa situazione, risultante da un malfunzionamento cronico del sistema penitenziario italiano, aveva danneggiato e avrebbe potuto danneggiare ancora molte persone in futuro. Al riguardo, la Corte ha peraltro constatato che erano pendenti dinanzi ad essa varie centinaia di ricorsi presentati contro l'Italia e che sollevavano un problema di compatibilità con l'articolo 3 della Convenzione a causa delle condizioni di detenzione inadeguate legate al sovraffollamento carcerario in varie carceri italiane.

32. In tale sentenza, la Corte ha anche considerato che il ricorso preventivo indicato dal Governo, ossia il reclamo dinanzi al tribunale di sorveglianza ai sensi degli articoli 35 e 69 della legge sull'ordinamento penitenziario all'epoca vigenti, non costituiva un ricorso effettivo nella pratica in quanto non poteva impedire che la violazione dedotta continuasse né assicurare alle persone detenute un miglioramento delle loro condizioni materiali di detenzione (idem, §§ 52-55 e 97). Inoltre, la Corte ha constatato l'assenza nel diritto interno di un ricorso risarcitorio che permetta di

ottenere riparazione della violazione subita (idem, § 97).

33. Ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, la Corte ha ritenuto che lo Stato convenuto dovesse predisporre nel proprio ordinamento giuridico interno un ricorso o una combinazione di ricorsi aventi effetti preventivi e risarcitori e che garantiscano realmente una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia.

C. Sull'esaurimento delle vie di ricorso interne

34. L'articolo 35 § 1 della Convenzione, nelle parti pertinenti, recita:

«1. La Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne, come inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti (...)»

1. Le tesi delle parti

35. Nelle sue osservazioni sulla ricevibilità dei ricorsi del 22 luglio 2011, il Governo ha eccepito il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, affermando che il reclamo previsto dagli articoli 35 e 69 della legge sull'ordinamento penitenziario vigente all'epoca in cui sono stati presentati i ricorsi costituiva un ricorso accessibile ed effettivo in quanto permetteva di porre rimedio ad eventuali violazioni dei diritti dei detenuti.

36. I ricorrenti sostengono che il sistema italiano non offre alcuna via di ricorso che permetta di porre rimedio al sovraffollamento nelle carceri italiane e di ottenere un miglioramento delle condizioni di detenzione.

Per quanto riguarda in particolare i ricorsi interni introdotti dallo Stato italiano successivamente alla sentenza Torreggiani e altri, i ricorrenti Ivasechko (n. 61443/09), Cavani (n. 61446/09), Pelaia (n. 61457/09), Frangiamore (n. 15313/10), Fois (n. 7206/10), Arcidiaco (n. 56614/10) e Palmas (n. 58616/10) ritengono che detti ricorsi non costituiscano delle vie di ricorso effettive e che, ad ogni modo, la Corte non dovrebbe tenerne conto nell'esame delle loro rispettive cause, intentate ben prima che entrassero in vigore.

2. La valutazione della Corte

a) Principi generali

37. La Corte rammenta che la regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne è volta a dare agli Stati contraenti l'occasione di prevenire o porre rimedio alle violazioni contestate prima che siano sottoposte alla Corte. Questa regola si basa sull'ipotesi, oggetto dell'articolo 13 della Convenzione - e con il quale presenta strette affinità - che l'ordinamento interno offra un ricorso effettivo per quanto riguarda la violazione dedotta. In tal modo, essa costituisce un aspetto importante del principio che vuole che il meccanismo di salvaguardia creato dalla Convenzione rivesta un carattere sussidiario rispetto ai sistemi nazionali di tutela dei diritti umani (si vedano, tra molte altre, Vučković e altri c. Serbia [GC], n. 17153/11, §§ 69- 70, 25 marzo 2014).

38. La Corte ha il compito di vigilare sul rispetto da parte degli Stati contraenti degli obblighi per essi derivanti dalla Convenzione. Essa non può e non deve sostituirsi agli Stati contraenti, che hanno il dovere di vigilare affinché i diritti e le libertà fondamentali sanciti dalla Convenzione siano rispettati e tutelati a livello interno. La regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne è dunque una parte indispensabile del funzionamento di tale meccanismo di tutela. Gli Stati non devono rispondere dei loro atti dinanzi a un organismo internazionale prima di avere avuto la possibilità di porre rimedio alla situazione nel loro ordinamento giuridico interno (ibidem). Coloro che desiderano avvalersi della competenza di controllo della Corte per quanto riguarda le doglianze sollevate contro uno Stato hanno dunque l'obbligo di utilizzare prima i ricorsi che il sistema giuridico nazionale mette a disposizione. La Corte non può che sottolineare, come sempre, che non è un giudice di primo grado; essa non ha la capacità, e non si addice alla sua funzione di giudice internazionale, di pronunciarsi su un gran numero di cause che hanno lo scopo di accertare i fatti di base o di calcolare un risarcimento economico - due compiti che, per principio e per scrupolo di effettività, ricadono sui giudici nazionali (Demopoulos e altri c. Turchia (dec.) [GC], nn. 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04 e 21819/04, § 69, CEDU 2010).

39. Tuttavia, le disposizioni dell'articolo 35 della Convenzione prescrivono l'esaurimento dei soli ricorsi che si riferiscono alle violazioni contestate e che, nel contempo, siano disponibili e adeguati. Essi devono esistere con un grado sufficiente di certezza non solo in teoria ma anche in pratica, poiché in caso contrario mancherebbero loro l'effettività e l'accessibilità volute (si vedano, tra le altre, Akdivar e altri, sopra citata, § 66, e Dalia c. Francia, 19 febbraio 1998, § 38, Recueil 1998-I). Inoltre, secondo i «principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti», alcune circostanze particolari possono dispensare il ricorrente dall'obbligo di esaurire le vie di ricorso interne a lui offerte (Selmouni, sopra citata, § 75). Tuttavia, la Corte sottolinea che il mero fatto di nutrire dubbi quanto alle prospettive di successo di un dato ricorso che non è secondo ogni evidenza destinato al fallimento non costituisce un motivo valido per giustificare il mancato utilizzo di ricorsi interni (Brusco, sopra citata).

40. L'esaurimento delle vie di ricorso interne si valuta in linea di principio alla data di presentazione del ricorso dinanzi alla Corte. Tuttavia, come la Corte ha detto varie volte, questa regola è soggetta a eccezioni che si possono giustificare alla luce delle circostanze di una determinata causa (Baumann c. Francia, n. 33592/96, § 47, CEDU 2001-V, e Brusco, sopra citata). Tra queste eccezioni vi sono certamente le situazioni nelle quali, a seguito di una 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 dei ricorsi pendenti dinanzi ad essa in riferimento a questioni analoghe (Łatak c. Polonia (dec.), n. 52070/08, § 79, 13 ottobre 2010; si vedano anche Demopoulos e altri, sopra citata, §§ 87-88; Broniowski c. Polonia [GC], n. 31443/96, §§ 191-193, CEDU 2004-V, e Nagovitsyn e Nalgiyev c. Russia (dec.), nn. 27451/09 e 60650/09, §§ 25-26 e 33-44, 23 settembre 2010).

b) Applicazione di questi principi al caso di specie

41. Nel caso di specie, la Corte osserva che, a seguito della procedura della sentenza pilota condotta nella causa Torreggiani e altri, 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 (paragrafi 14 e 17 supra).

42. Secondo la Corte, l'istituzione dei nuovi ricorsi interni con i decreti legge nn. 146/2013 e 92/2014 costituisce una conseguenza diretta dell'applicazione della procedura della sentenza pilota ed è finalizzata a trattare le cause in materia di sovraffollamento carcerario intentate contro l'Italia allo scopo di far fronte alla crescente minaccia che costituisce per il sistema della Convenzione il grande numero di cause simili derivanti da uno stesso problema strutturale o sistemico. Essa osserva che le autorità nazionali dello Stato convenuto si sono in tal modo uniformate ai principi derivanti dalla giurisprudenza della Corte in materia, nonché alle constatazioni della sentenza pilota resa ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione. Essa rileva quindi con interesse che lo Stato convenuto, conformemente alle raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e alle dichiarazioni fatte all'esito delle Conferenze di Interlaken, di Izmir e di Brighton, ha adempiuto al proprio ruolo nel sistema della Convenzione risolvendo questo genere di problemi a livello nazionale, riconoscendo così alle persone interessate i diritti e le libertà definiti nella Convenzione, conformemente all'articolo 1 della Convenzione, offrendo loro una riparazione più rapida e alleggerendo il carico di lavoro della Corte che, altrimenti, dovrebbe esaminare tantissimi ricorsi sostanzialmente simili (Wolkenberg e altri c. Polonia (dec.), n. 50003/99, 4 dicembre 2007, e Broniowski, sopra citata, §§ 190-191).

43. La Corte osserva che i presenti ricorsi sono stati introdotti dinanzi ad essa prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni legislative. Essa osserva, peraltro, che questa situazione riguarda circa 3.500 ricorsi dello stesso tipo già assegnati a un organo giudiziario della Corte.

44. Desiderosa di affermare l'importanza fondamentale del carattere sussidiario del suo ruolo, la Corte ritiene che un'eccezione al principio generale secondo il quale la condizione dell'esaurimento deve essere valutata al momento della presentazione del ricorso (paragrafo 40 supra) sia giustificata nel caso di specie e debba applicarsi a tutte le cause simili pendenti dinanzi ad essa e non ancora dichiarate ricevibili. Di conseguenza, la Corte esaminerà l'eccezione del Governo tenendo conto

dello stato attuale del sistema giuridico nazionale.

i. Valutazione della Corte sul ricorso preventivo

45. La Corte rammenta ancora una volta che, in materia di condizioni di detenzione, i ricorsi «preventivi» e quelli di natura «risarcitoria» devono coesistere in maniera complementare (Torreggiani e altri, sopra citata, § 96).

46. Per quanto riguarda il primo tipo di ricorso, la Corte osserva che, a decorrere dal 22 febbraio 2014, le persone detenute in Italia possono presentare un reclamo giurisdizionale dinanzi al magistrato di sorveglianza per lamentare gravi violazioni dei loro diritti sanciti dalla legge sull'ordinamento penitenziario, tra i quali vi è il diritto di disporre di uno spazio vitale sufficiente e di beneficiare di condizioni materiali di vita adeguate (articolo 6 della legge sull'ordinamento penitenziario, Torreggiani e altri sopra citata, § 17).

47. La Corte considera che, con l'istituzione di questo nuovo ricorso, lo Stato convenuto abbia voluto rispondere alle riserve fatte dalla Corte nella sentenza Torreggiani e altri in merito all'effettività del reclamo «generico» previsto dall'articolo 35 della legge sull'ordinamento penitenziario, che era stata indicata dal governo convenuto in quanto ricorso preventivo da esperire. In questa sentenza, la Corte ha affermato che detto ricorso non poteva essere considerato effettivo tenuto conto, da una parte, della mancanza di certezza per quanto riguarda la obbligatorietà delle decisioni adottate dal magistrato di sorveglianza e, dall'altra, della natura strutturale del fenomeno del sovraffollamento carcerario in Italia, che impediva in pratica alle autorità penitenziarie di garantire ai detenuti condizioni di detenzione conformi alla Convenzione (idem, §§ 52-55).

48. Anzitutto, la Corte osserva con interesse che la nuova via di ricorso specifica ormai l'obbligatorietà delle decisioni adottate dal magistrato di sorveglianza nell'ambito dei reclami dei detenuti in materia di ordinamento penitenziario. Tali decisioni vengono adottate nel rispetto del principio del contraddittorio tra le parti e sono vincolanti per le autorità amministrative competenti. Queste ultime devono essere eseguite entro un termine fissato dal giudice, il che soddisfa in linea di principio al criterio di celerità delle procedure, in assenza della quale può essere avviata una esecuzione forzata (paragrafo 18 supra).

49. Inoltre, la situazione attuale del sistema penitenziario italiano sembra offrire alle autorità amministrative competenti un contesto più favorevole per l'attuazione effettiva delle decisioni giudiziarie. Si tratta in questo caso, secondo la Corte, di un aspetto fondamentale di cui si deve tenere conto ai fini della valutazione dell'effettività pratica del ricorso in questione.

50. Conformemente al piano di azione presentato alla Corte nel novembre 2013, lo Stato convenuto ha predisposto una serie di misure di merito volte a risolvere il problema strutturale del sovraffollamento carcerario. Sono state adottate varie disposizioni legislative di politica penale, volte in particolare a promuovere un maggiore utilizzo delle misure alternative alla detenzione e a ridurre le pene previste per delitti minori (paragrafi 9-12 supra). Secondo i dati statistici in possesso della Corte, l'applicazione di tutte le disposizioni in questione ha già comportato una diminuzione importante della popolazione carceraria. Inoltre, trattandosi di riforme strutturali di politica penale, la loro applicazione può continuare ad avere un impatto favorevole sul sovraffollamento carcerario in Italia. Per di più, sono state introdotte importanti disposizioni organizzative allo scopo di permettere ai detenuti di passare almeno otto ore al giorno fuori dalla loro cella, di avere un accesso più facile al lavoro e un maggior numero di visite familiari (si vedano paragrafi i 15 e 16 supra).

51. Infine, gli interventi in materia di restauro degli istituti penitenziari esistenti e di costruzione di nuovi edifici hanno aumentato i posti di detenzione disponibili (paragrafo 21 supra) e hanno permesso una migliore ripartizione delle persone detenute, cosicché attualmente, secondo le informazioni trasmesse dal Governo alla Corte, tutti i detenuti delle carceri italiane dispongono di uno spazio personale minimo di 3 m² (paragrafo 23 supra). Peraltro, la Corte osserva con interesse che, secondo il diritto interno, la superficie minima standard per le celle collettive è di 5 m² per persona, e dunque superiore a quella raccomandata dalla giurisprudenza della Corte e dal CPT.

52. A questo proposito, è opportuno rammentare che la Corte ha sempre concluso che esisteva un livello di sovraffollamento grave, costitutivo già di per sé di un trattamento contrario all'articolo 3 della Convenzione, quando ha esaminato casi nei quali lo spazio personale a disposizione di un ricorrente era inferiore a 3 m² (Kantyrev c. Russia, n. [37213/02](#), §§ 50-51, 21 giugno 2007, Andreï Frolov c. Russia, n. [205/02](#), §§ 47-49, 29 marzo 2007, e Kadikis c. Lettonia, n. [62393/00](#), § 55, 4

maggio 2006). Peraltro, persino in cause in cui ciascun detenuto disponeva di uno spazio variabile dai 3 ai 4 m² - superficie raccomandata dal CPT per le celle collettive - la Corte ha concluso che vi era stata violazione dell'articolo 3 quando la mancanza di spazio era accompagnata da altre condizioni di detenzione insoddisfacenti, come l'impossibilità di utilizzare i servizi igienici in modo riservato, l'insufficiente aerazione, l'assenza di accesso alla luce e all'aria naturali, la cattiva qualità del riscaldamento e il mancato rispetto delle esigenze sanitarie di base (Torreggiani e altri, § 69). Invece, la Corte ha concluso che non vi è stata violazione dell'articolo 3 in cause in cui uno spazio ridotto nelle celle era compensato da una grande libertà di circolazione fuori dalle celle durante la giornata (Valašinas c. Lituania, n. 44558/98, §§ 103, 107, CEDU 2001-VIII, Nurmagomedov c. Russia, n. 30138/02, 7 giugno 2007, e Grzywaczewski c. Polonia, n. 18364/06, §§ 92-93, 31 maggio 2012). La Corte rammenta che, nel valutare le condizioni di detenzione, si deve tenere conto degli effetti cumulativi delle stesse nonché delle contestazioni specifiche del ricorrente (Dougoz c. Grecia, n. 40907/98, § 46, CEDU 2001-II).

53. È il Comitato dei Ministri a dover vigilare sull'esecuzione della sentenza Torreggiani e altri e valutare le misure generali scelte dallo Stato convenuto per adempiere al proprio obbligo rispetto all'articolo 46 della Convenzione (Brumărescu c. Romania (equa soddisfazione) [GC], n. 28342/95, § 20, CEDU 2001-I). Tuttavia, la Corte non può che rallegrarsi dell'impegno dello Stato convenuto. Essa apprezza i risultati significativi ottenuti finora grazie all'impegno considerevole delle autorità italiane a vari livelli, e constata che il problema del sovraffollamento carcerario in Italia, benché persistente, presenta oggi proporzioni meno drammatiche. La Corte non può che incitare lo Stato convenuto a confermare questa tendenza positiva proseguendo l'attività finora compiuta allo scopo di risolvere definitivamente la questione e di garantire a ciascun detenuto delle condizioni di vita compatibili con i principi della Convenzione.

54. Secondo la Corte, tenuto conto della natura del ricorso preventivo offerto dal diritto interno e del contesto attuale in cui le autorità nazionali competenti agiscono, la via di ricorso interna introdotta dal decreto legge n. 146/2013 costituisce a priori un ricorso accessibile e che può offrire alle persone sottoposte alla giustizia delle prospettive ragionevoli di esito positivo. Questa conclusione non pregiudica in alcun modo un eventuale riesame della questione della effettività di detto ricorso da parte della Corte alla luce delle decisioni rese dai giudici nazionali e dell'effettiva esecuzione di queste ultime.

ii. Valutazione della Corte in merito al ricorso risarcitorio

55. La Corte deve ora esaminare il ricorso risarcitorio introdotto dal decreto legge n. 92/2014 allo scopo di determinarne l'accessibilità e l'effettività.

56. Essa constata anzitutto che il nuovo ricorso in questione è accessibile a chiunque lamenti di essere stato detenuto in Italia in condizioni materiali contrarie alla Convenzione, compresi i ricorrenti della presente causa. In effetti, la disposizione transitoria contenuta nel decreto legge n. 92/2014 si riferisce espressamente ai ricorsi già presentati dinanzi alla Corte e, dunque, mira a far rientrare nella sfera di competenza dei giudici nazionali qualsiasi ricorso pendente dinanzi ad essa e non ancora dichiarato ricevibile (paragrafo 18 supra).

57. Per quanto riguarda le caratteristiche della riparazione, il ricorso in questione prevede due tipi di risarcimento per le persone che sono state detenute in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione. Alle persone detenute che devono ancora finire di scontare la pena può essere riconosciuta una riduzione di pena pari a un giorno per ciascun periodo di dieci giorni di detenzione incompatibile con la Convenzione. Peraltro, le persone che hanno terminato di scontare la pena o la cui pena residua non permette l'applicazione completa della riduzione hanno il diritto di ottenere una indennità di 8 euro per ciascun giorno passato in condizioni dichiarate contrarie alla Convenzione (paragrafo 18 supra). La competenza decisionale appartiene ai magistrati di sorveglianza per quanto riguarda i reclami delle persone detenute, e ai giudici ordinari per quanto riguarda le persone già liberate.

58. La Corte rammenta che una riduzione di pena, a certe condizioni, può costituire una riparazione soddisfacente per violazioni della Convenzione in materia penale, quando le autorità nazionali hanno, espressamente o in sostanza, riconosciuto e poi riparato alla violazione della Convenzione. In tal modo, benché non abbia ancora avuto l'opportunità di pronunciarsi relativamente all'articolo 3 della Convenzione, la Corte ha già dichiarato soddisfacente l'attribuzione di una riduzione di pena in

maniera espressa e quantificabile in caso di inosservanza della condizione del «termine ragionevole» imposta dall'articolo 6 § 1 della Convenzione (Eckle c. Germania, 15 luglio 1982, § 66, serie A n. 51, Beck c. Norvegia, n. 26390/95, 26 giugno 2001, Cocchiarella c. Italia [GC], n. 64886/01, § 77, CEDU 2006-V, e Menelaou c. Cipro (dec.), n. 32071/04, 12 giugno 2008). Inoltre, una riduzione di pena può costituire una riparazione appropriata nelle cause in cui le autorità nazionali non hanno esaminato il caso di una persona posta in custodia cautelare con la diligenza richiesta dall'articolo 5 § 3 della Convenzione (Dzelili c. Germania, n. 65745/01, § 83, 10 novembre 2005).

59. Secondo la Corte, una riduzione di pena come quella prevista dal nuovo articolo 35 ter della legge sull'ordinamento penitenziario costituisce una riparazione appropriata in caso di cattive condizioni materiali di detenzione se, da una parte, essa viene espressamente accordata per porre rimedio alla violazione dell'articolo 3 della Convenzione e, dall'altra, il suo impatto sul quantum della pena della persona interessata è quantificabile (si veda, per quanto riguarda il carattere quantificabile, Bochev c. Bulgaria, n. 73481/01, § 83, 13 novembre 2008, e Sheremetov c. Bulgaria, n. 16880/02, § 34, 22 maggio 2008). Inoltre, questa forma di riparazione presenta il vantaggio innegabile di contribuire a risolvere il problema del sovraffollamento accelerando l'uscita dal carcere delle persone detenute.

60. Per quanto riguarda la compensazione pecuniaria, riservata dal diritto interno alle persone che, per vari motivi, non possono beneficiare di una riduzione di pena, la Corte rammenta che, quando uno Stato ha fatto un passo significativo introducendo un ricorso risarcitorio per porre rimedio a una violazione della Convenzione, essa deve lasciargli un più ampio margine di apprezzamento affinché lo Stato possa predisporre tale ricorso interno in maniera coerente con il proprio sistema giuridico e le sue tradizioni, conformemente al livello di vita del paese (si veda, tra le altre, Cocchiarella [GC], sopra citata, § 80). Perciò la Corte può perfettamente accettare che uno Stato che ha creato vari ricorsi e le cui decisioni conformi alla tradizione giuridica e al livello di vita del paese sono rapide, motivate ed eseguite con celerità, accordi delle somme che, pur essendo inferiori a quelle fissate dalla Corte, non sono irragionevoli (idem, § 96).

La Corte ribadisce ancora una volta che è il Comitato dei Ministri a dover valutare le misure generali adottate dallo Stato convenuto nel proprio ordinamento giuridico interno allo scopo di porre un termine alla violazione constatata dalla Corte e di eliminarne, per quanto possibile, le conseguenze. Tuttavia, essa rammenta che, in materia di condizioni materiali di detenzione, il riconoscimento di un risarcimento pecuniario non può in alcun caso dispensare gli Stati dal compiere le riforme strutturali necessarie per risolvere il problema di fondo del sovraffollamento carcerario e gli altri inconvenienti causati da quest'ultimo.

61. Nella fattispecie, l'importo del risarcimento previsto dal diritto interno non può essere considerato irragionevole, anche se è inferiore a quello fissato dalla Corte, e privare dunque il ricorso instaurato dallo Stato convenuto della sua effettività. Ancora una volta, la Corte non perde di vista il contesto in cui si inserisce il ricorso in questione né le riforme realizzate dallo Stato per affrontare il problema strutturale del sovraffollamento carcerario in Italia e per risolvere le numerose cause individuali originate da tale problema, dando in questo modo effetto al principio di sussidiarietà che è alla base del sistema della Convenzione (Bourdov c. Russia (n. 2), n. 33509/04, § 127, CEDU 2009). La Corte non adempie per forza al meglio al proprio compito, che consiste, secondo l'articolo 19 della Convenzione, nel «garantire il rispetto degli impegni derivanti, per le Alte Parti contraenti, dalla (...) Convenzione e dai suoi Protocolli», ripetendo le stesse conclusioni in un gran numero di cause (ibidem).

62. La Corte ritiene di non disporre di alcun elemento che le permetta di affermare che il ricorso in questione non presenta, in linea di principio, alcuna prospettiva di riparazione appropriata della doglianza proposta sulla base della Convenzione. La Corte sottolinea tuttavia che questa conclusione non pregiudica in alcun modo un eventuale riesame della questione dell'effettività del ricorso in discussione, in particolare della capacità dei giudici nazionali di fissare una giurisprudenza uniforme e compatibile con le esigenze della Convenzione (Korenjak c. Slovenia, n. 463/03, § 73, 15 maggio 2007, e Şefik Demir c. Turchia (dec.), n. 51770/07, § 34, 16 ottobre 2012), e dell'esecuzione effettiva delle sue decisioni. Essa mantiene la propria competenza di controllo finale per tutte le doglianze presentate da ricorrenti che, in base al principio di sussidiarietà, hanno esperito tutte le vie di ricorso interne disponibili (Radoljub Marinković c. Serbia (dec.), n. 5353/11, §§ 49-61, 29 gennaio 2013).

c) Conclusioni

63. La Corte riafferma che il principio di sussidiarietà è alla base del sistema della Convenzione. Gli Stati non devono rispondere dei loro atti dinanzi a un organismo internazionale prima di avere avuto la possibilità di far riparare nel loro ordinamento giuridico interno gli inadempimenti denunciati (paragrafi 35 e seguenti supra).

64. Avendo esaminato sopra gli aspetti principali delle nuove vie di ricorso individuale istituite dallo Stato italiano a seguito dell'applicazione della procedura della sentenza pilota, la Corte ritiene di non disporre di alcun elemento che le permetta di affermare che i ricorsi in questione non presentano, in linea di principio, prospettive di riparazione adeguata delle doglianze sollevate relativamente all'articolo 3 della Convenzione.

65. Di conseguenza, sono le persone sottoposte alla giustizia, che lamentano il sovraffollamento carcerario in Italia, a doversene avvalere, conformemente all'articolo 35 § 1 della Convenzione.

66. Per quanto riguarda il caso di specie, la Corte osserva che i ricorrenti, nella misura in cui affermano di essere stati detenuti in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione, devono avvalersi del ricorso introdotto dal decreto legge n. 92/2014 allo scopo di ottenere a livello nazionale il riconoscimento della violazione e, se del caso, una compensazione appropriata.

Inoltre, per quanto riguarda i ricorrenti che potrebbero ancora essere detenuti in cattive condizioni, la Corte ritiene che, conformemente all'articolo 35 § 1 della Convenzione, essi devono anche presentare al magistrato di sorveglianza un reclamo ai sensi dell'articolo 35 ter della legge sull'ordinamento penitenziario allo scopo di ottenere un miglioramento immediato delle loro condizioni di vita in carcere.

67. La Corte precisa ancora una volta che si riserva la possibilità di esaminare la coerenza della giurisprudenza dei giudici interni con la propria giurisprudenza nonché l'effettività teorica e pratica dei ricorsi. In ogni caso l'onere della prova con riguardo all'effettività dei ricorsi peserà sullo Stato convenuto (Reinhold Taron c. Germania (dec.), § 45, n. [53126/07](#), 29 maggio 2012).

68. Di conseguenza, la doglianza dei ricorrenti riguardante il sovraffollamento delle carceri deve essere rigettata per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, in applicazione dell'articolo 35 §§ 1 e 4 della Convenzione.

69. Infine, la Corte osserva 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.

Per questi motivi, la Corte, all'unanimità,

Decide di riunire i ricorsi;

Dichiara i ricorsi irricevibili.

Stanley Naismith

Cancelliere

Işıl Karakaş

Presidente