

## **Commento alla Sentenza Corte Europea dei Diritti Umani “Torreggiani e altri Vs Italia”**

*di Giovanni Tamburino\**

**Sommario** 1. Il principio ribadito dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo. - 2. L’indefettibile dovere di adeguamento. - 3. Le condizioni essenziali dello Stato di diritto. - 4. Le misure già attuate. - 5. La soluzione proposta.

### **1. Il principio ribadito dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo.**

La Corte di Strasburgo con la sentenza dell’8 gennaio 2013, Torreggiani e altri, sviluppa una linea argomentativa riconoscibile in numerosi precedenti, uno dei quali - caso Sulejmanovic, richiamato al punto 68 della motivazione - riguarda il nostro Paese.

Tale linea si articola su due affermazioni correlate: talune situazioni di sovraffollamento sono talmente estreme da integrare da sole la violazione dell’art. 3 CEDU, mentre soltanto in situazioni non altrettanto estreme occorre considerare ulteriori parametri per affermare la sussistenza della violazione (punto 69 della motivazione).

La prima affermazione viene specificata nella sentenza attraverso il riferimento a un parametro quantitativo: la disponibilità di spazio in termini di metri quadri a persona. Se inferiore a 3 metri quadri nelle celle multiple, altro essendo il parametro riferito alla cella singola, non serve considerare nessun altro parametro per affermare la violazione dell’art. 3, sempreché, si deve aggiungere, la condizione non sia assolutamente transitoria, perché in tal caso verrebbe a mancare un elemento che la Corte ritiene sempre necessario alla integrazione della violazione dell’art. 3.

Il riferimento a un limite definito attraverso una misura di superficie rappresenta una semplificazione forse eccessiva, venendo in tal modo assimilate molteplici condizioni dalle quali dipendono sensibili differenze nella condizione vitale del detenuto. E tuttavia ritengo che non possa muoversi nessuna critica alla Corte per aver compiuto uno sforzo di semplificazione. Deve ritenersi positivo, al contrario, che in questa materia la Corte abbia stabilito un limite minimo inderogabile tenuto conto dell’esigenza di stabilire un criterio accettabile dall’ampio complesso degli Stati aderenti alla Convenzione. Tra questi Stati esistono, quanto a regimi detentivi, a modalità di trattamento e ad organizzazione degli istituti penali grandissime differenze che la Corte non ignora. Talché sarebbe praticamente impossibile, oggi, formulare una regola così articolata da tenere conto delle varietà di regimi detentivi, varietà presente anche all’interno di uno stesso ordinamento. Di qui la scelta, pienamente condivisibile, di trovare almeno un parametro chiaro, correlato allo spazio vitale del detenuto. Ed è difficile ritenere che tre metri quadri per una persona non rappresentino davvero un limite minimo.

Certamente è diverso trovarsi in un carcere dove si debba stare rinchiusi nella cella soltanto per dormire durante la notte piuttosto che in un carcere dove si resta chiusi per l’intera giornata salvo poche ore. Tuttavia è facile riconoscere che quand’anche il tempo della permanenza quotidiana nella cella fosse alquanto ridotto, la mancanza di un minimo spazio vitale, sempreché non momentanea, non può non determinare di per sé conseguenze degradanti per la persona detenuta. E, dunque, condizioni che realizzano una pena che, senza infingimenti, dobbiamo definire inumana e, in quanto tale, assimilabile alla tortura nel quadro dell’art. 3 CEDU.

Se, come ritengo, non si può dubitare della ragionevolezza del criterio adottato dalla Corte, ne consegue che gli Stati, tutti gli Stati, non possono accettare che nemmeno un solo detenuto sia destinato programmaticamente a trascorrere la vita carceraria o una parte non momentanea della vita carceraria in una cella dove il suo spazio vitale sia inferiore a 3 metri quadri. E ciò va affermato quale che sia il complesso di attività che nel carcere sia eventualmente allestito ed anche se il tempo quotidiano trascorso nella cella sia alquanto limitato.

## **2. L'indefettibile dovere di adeguamento.**

Ciò che la sentenza Torreggiani impone è il rispetto di una proporzione, minima ed indefettibile, tra numero dei detenuti e spazio vitale di cui essi dispongono nel carcere.

Tale proporzione non può essere violata nemmeno in forza di considerazioni economiche o di bilancio, posto che l'art. 3 della CEDU definisce uno dei pochissimi limiti che all'interno della Convenzione non ammette né deroghe né eccezioni.

Dunque, pur se gli Stati possono - e sono dalla Corte invitati a farlo - esplorare tutte le strade dirette a ridurre il ricorso alla carcerazione, in modo da farla diventare realmente *extrema ratio* del sistema penale, tanto quale misura preventiva, quanto come sanzione, la giurisprudenza di Strasburgo richiede però anzitutto di procurare spazi detentivi adeguati al numero effettivo dei detenuti.

Non è accettabile, alla luce di tale giurisprudenza, che in nome di astratte ideologie si ammetta che esseri umani possano vivere rinchiusi entro dimensioni che, è stato detto brutalmente, ma talora realisticamente, sarebbero inadatte anche ad animali. Le persone, quale che sia la gravità dei delitti commessi, vivono nell'oggi, ora per ora, momento per momento, e non possono attendere una remota palingenesi del sistema punitivo.

Il primo dovere degli Stati è pertanto di adeguare gli spazi carcerari di cui dispongono al numero dei detenuti "prodotto" dal loro ordinamento penale. Tale dovere è al tempo stesso indefettibile e indifferibile.

Questo imperativo riguarda ovviamente l'Italia. Ed anzi la riguarda più di quasi tutti gli altri Paesi europei, perché l'Italia quanto a tasso di sovraffollamento si trova in una delle peggiori situazioni, come la sentenza Torreggiani si incarica di ricordarci. Non è infatti il tasso di carcerazione, ossia il rapporto numerico popolazione/detenuti, ciò che caratterizza negativamente il nostro Paese, bensì il tasso di sovrappopolazione carceraria, ossia il rapporto tra detenuti e posti carcere.

## **3. Le condizioni essenziali dello Stato di diritto.**

Il nostro Paese si trova oggi in una situazione che può essere descritta così: le sentenze a pene detentive devono essere eseguite perché non eseguirle equivale a negare una delle condizioni essenziali dello "Stato di diritto", e dunque condurrebbe sotto questo profilo a negare i cardini della Convenzione europea.

Al tempo stesso, ogni qual volta esegue una sentenza a pena detentiva il nostro Paese è a rischio di commettere un'altra illegalità altrettanto o più grave, essendo contrario alle norme realizzare una pena inumana o degradante.

Come uscire da questo paradosso, da una tenaglia che ci angoscia?

Certamente occorre la costruzione, quanto più rapida possibile, degli spazi carcerari che oggi mancano. Il ricorso ad altre soluzioni, estemporanee e semplicistiche, come semplicistico è l'indulto, non soltanto non ha prodotto nessun buon risultato, ma anzi ha causato il pessimo risultato di ostacolare, sino ad oggi, una seria programmazione del fabbisogno carcerario. Occorre piuttosto pensare che in Italia la presenza di meno di 70 mila detenuti può non essere affatto legata a una legislazione particolarmente severa, bensì rappresentare un dato coerente con l'ampiezza e gravità dei fenomeni criminali di un Paese come il nostro. Se tali fenomeni si attenueranno, se la legislazione, modificandosi, condurrà a una stabile diminuzione della popolazione carceraria, vorrà dire che ci troveremo nella felice condizione di disporre di carceri sotto utilizzate e di posti moti. Prospettiva, questa, che non dovrebbe spaventare nessuno.

Se mai dovessimo constatare di aver costruito qualche posto di troppo, chi svorrà lamentarsene a fronte del risultato di scongiurare condizioni disumane ai detenuti e al tempo stesso di realizzare una diminuzione strutturale della carcerazione? Prospettive entrambe così rosee da rendere accettabile il rischio di qualche spreco.

Assieme a questo intervento - che, ripeto, è a mio parere tanto irrinunciabile quanto urgente - occorre agire nelle direzioni ricordate dalla Corte e più volte raccomandate dal Consiglio d'Europa, attraverso

le sue specifiche articolazioni: leggi di depenalizzazione (meglio: di decarcerazione), ricorso a pene alternative, riduzione della durata delle pene detentive, limitazione della custodia preventiva in carcere.

#### **4. Le misure già attuate.**

Il ricorso alla detenzione domiciliare, il forte abbattimento del fenomeno delle “porte - girevoli” hanno già portato a sensibili effetti. La popolazione carceraria da due anni non soltanto non cresce, ma si riduce, seppure lentamente, essendo passata da oltre 68 mila presenze a meno di 66 mila. Nel frattempo sono state realizzate importanti strutture penitenziarie e ancora di più ne arriveranno a compimento dal 2013 al 2014, talché alla fine del ciclo (un paio d’anni) è realistico pensare che in Italia non esisteranno più carceri dove si realizzino situazioni quali quelle che hanno portato alla condanna dell’8 gennaio.

La Corte di Strasburgo concede, con grande equilibrio e spirito di concretezza, un anno di tempo per ricondurre la condizione dei detenuti italiani nell’ambito della accettabilità. Sarebbe ottimistico affermare che nell’arco di un solo anno si riuscirà a completare quel “Piano carceri” che nel 2012 ha prodotti risultati in termini di conclusione dei contratti di appalto grazie all’opera del Commissario Straordinario.

E’ mia ferma convinzione che in questo periodo, realisticamente non inferiore a 24 mesi, occorre provvedere anche con soluzioni urgenti che valgano a mitigare il fenomeno della sovrappopolazione. Lo “Stato di diritto” non può violare il diritto proprio quando esegue le sentenze. Se non si può ricorrere a un indulto, per motivi noti, quali altri metodi possono impedire la protrazione di una condizione che rischia di continuo di condurci oltre il margine del lecito?

#### **5. La soluzione proposta**

Si è ipotizzata la sospensione della esecuzione della pena detentiva - una sorta di “graduazione” delle esecuzioni penali. Si tratta di un metodo complicato, maggiormente lesivo della certezza del diritto e della pena, foriero di disparità.

La soluzione corretta va ricercata a mio parere all’interno del sistema della esecuzione. Non si tratta né di negare l’autorità del giudicato, né di passare un colpo di spugna sulla pena. Entrambe le soluzioni sarebbero un *vulnus* per lo Stato di diritto e per quel senso della giustizia che è fondamento della coesione sociale, in quanto riconoscimento della persona come singolo e nella relazione con gli altri. Il “senso della giustizia” fa parte perciò del senso di umanità, di cui al terzo comma dell’art. 27 Costituzione.

Occorre una risposta che tenga conto, in un equilibrio concreto, di entrambi quei riferimenti, in modo da evitare che l’attuazione della decisione giudiziaria si risolva in lesione della giustizia: ciò che accade ogni qual volta la esecuzione penale urta contro quel “senso di umanità” che accomuna società vittima e reo.

Come l’ordinamento penitenziario prevede che esigenze di tutela sociale giustifichino una deroga, che può essere estremamente ampia (si veda l’art. 41-*bis*), delle regole dettate da norme di rango primario in tema di esecuzione della pena detentiva, così lo stesso ordinamento deve provvedersi di una clausola di salvaguardia, diretta ad impedire che, in circostanze eccezionali, la esecuzione della sentenza - astrattamente conforme al canone della legalità - divenga, in concreto, difforme da tale canone, negando la giustizia che non può mai confliggere, in questa materia, con il “senso di umanità” della pena.

Occorre dunque adeguare il patrimonio edilizio carcerario; occorre intervenire per l’ampliamento delle alternative al carcere; sono necessarie tanto una depenalizzazione quanto una decarcerazione, al tempo stesso impedendo il moltiplicarsi delle fattispecie penali; è impellente ridurre il ricorso alla custodia cautelare carceraria.

Ma, insieme ed inoltre, occorre che il nostro sistema si doti di una valvola o clausola di salvaguardia,

finalizzata a impedire *in ogni caso* che la esecuzione della pena detentiva possa assumere connotati di illegalità e di ingiustizia: ciò che accade quante volte il risultato della detenzione sia lesivo della dignità umana.

Lo strumento per deflazionare il carcere sovraffollato può essere facilmente individuato grazie all'utilizzo della misura premiale, oggi già presente nell'ordinamento, che nei confronti dei detenuti ha funzione non già indulgenziale, bensì ricostruttiva, risocializzante e responsabilizzante. La liberazione anticipata, unico tra i benefici ad essere applicabile a tutti indistintamente i condannati reclusi, quale che sia il reato commesso e quale che sia il regime penitenziario al quale si trovano sottoposti, purché diano prova di comportamenti orientati al recupero attraverso il rispetto delle regole della vita comune.

Rendere più flessibile tale misura, aumentandone nel caso di necessità la portata in termini di riduzione della durata della pena, può funzionare quale strumento anche temporaneo di riduzione del sovraffollamento. Quando ne ricorra l'esigenza una simile flessibilità non soltanto non contrasta con la Costituzione, ma anzi funziona quale rimedio rivolto a conseguire il rispetto, evitando una esecuzione di fatto in contrasto con il terzo comma dell'art. 27, nonché con il primo comma dell'art. 3.

La riduzione della durata della pena ottenuta non attraverso indiscriminate misure indulgenziali, bensì attraverso il potenziamento della misura rieducativa, si pone come soluzione utile, nel breve periodo - un periodo ormai necessitato dal pronunciamento dalla Corte dei diritti dell'uomo - ad evitare le situazioni che pongono il nostro Paese fuori della legalità internazionale e, ancor prima, fuori dalla sua stessa legalità costituzionale.

Tali situazioni non possono essere rimediate dall'oggi al domani mediante la serie coordinata di interventi che pure il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, sollecitato da una politica da ultimo più attenta al problema carcerario, si sforza di realizzare con la massima solerzia e la massima energia.

Occorre anche intervenire sul piano del diritto, seppure di un diritto transitorio.

Non è accettabile che le deroghe dirette a restringere i diritti del detenuto, quando occorra difendere la società, non si accompagnino a deroghe capaci di evitare una pena inumana.

La Corte europea ha dato una risposta che non ammette ulteriori ritardi. Dobbiamo fare nostra quella risposta traducendola in una necessaria ed urgente regola di civiltà.

*\* L'Autore, Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia, nel commentare la recente sentenza-pilota con la quale la Corte Europea per i Diritti dell'Uomo ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 3 della Convenzione in relazione alle condizioni di detenzione di sette detenuti, definendo quello del sovraffollamento carcerario in Italia un problema strutturale, si fa carico dell'urgenza di ristabilire condizioni di esecuzione conformi alla legalità e al senso di umanità della pena e della necessità di adeguare le condizioni in carcere all'imperativo categorico" ribadito dalla CEDU del rispetto di una proporzione minima e indefettibile tra numero dei detenuti e spazio vitale di cui essi devono disporre, parametro indicato in 3 mq a persona in cella multipla.*

*Pur se di recente la detenzione domiciliare e l'abbattimento del fenomeno delle porte girevoli, la realizzazione e il recupero di strutture penitenziarie e l'azione coordinata di altri interventi del Dipartimento hanno consentito una certa costante diminuzione dei detenuti, la situazione italiana è caratterizzata negativamente dal tasso di sovrappopolazione carceraria e attualmente le condizioni detentive integrano troppo spesso la violazione dell'art. 3 della Convenzione.*

*Prendendo atto dell'impraticabilità dell'indulto e valutando che l'ipotizzato ricorso alla sospensione dell'esecuzione della pena detentiva provocherebbe profonde disparità, l'Autore ritiene necessaria l'adozione di misure urgenti che non possono essere rappresentate soltanto da leggi di depenalizzazione e di riduzione della durata delle pene detentive, da un minore ricorso all'applicazione della custodia cautelare in carcere e dall'incentivazione delle pene alternative, misure queste imposte ripetutamente dal Consiglio d'Europa.*

*Indica quindi, e suggerisce al legislatore, un percorso concreto, definito "clausola di salvaguardia": l'aumento della misura della liberazione anticipata con conseguente riduzione della durata della pena, misura premiale applicabile a tutti i condannati reclusi sempreché diano prova, nel percorso rieducativo già compiuto, del rispetto delle regole di vita in comune e di comportamenti responsabili orientati al recupero e alla risocializzazione.*