

Sovraffollamento carcerario: la Corte Edu condanna l'Italia all'adozione di rimedi strutturali nel termine di un anno

Corte EDU, Sez. II, sent. 8 gennaio 2013, Torreggiani e a. c. Italia

A cura di Francesca Cancellaro

Sono passati più di tre anni da quando, nel luglio 2009, l'Italia fu condannata per la prima volta per la violazione dell'art. 3 Cedu a causa del sovraffollamento carcerario (*sentenza Sulejmanovic c. Italia, ric. N. 22635/2003*); da allora sono stati centinaia i ricorsi presentati da detenuti che si sono rivolti alla Corte di Strasburgo lamentando le condizioni inumane e degradanti subite durante l'esecuzione di misure privative della libertà personale.

Lo scorso 8 gennaio, la seconda Camera della Corte europea dei Diritti dell'Uomo ha pronunciato una **sentenza pilota** che – oltre ad aver accertato la violazione dell'art. 3 della Convenzione nei confronti di sette ricorrenti detenuti negli istituti di Busto Arsizio e Piacenza – **ha disposto che il nostro Paese si doti, entro un anno dal momento in cui la sentenza diverrà definitiva, "di un ricorso o di un insieme di ricorsi interni effettivi, idonei ad offrire un ristoro adeguato e sufficiente nei casi di sovraffollamento carcerario, in conformità ai principi della Convenzione, come interpretati dalla giurisprudenza della Corte"**.

Nel quadro della sua articolata argomentazione **la Corte mette in evidenza i problemi strutturali** che sono alla base delle violazioni lamentate: in particolare, **dopo aver sottolineato il carattere sistematico delle violazioni dell'art.3 Cedu, quale diretta conseguenza del fenomeno del sovraffollamento carcerario, la Corte invita l'Italia ad adottare**, sotto la supervisione del Comitato dei Ministri, **le misure e le azioni in grado di porvi rimedio, in conformità al principio di sussidiarietà**, secondo il quale spetta anzitutto alle autorità nazionali garantire un'adeguata tutela ai diritti convenzionali (cfr. § 85).

Nel caso di specie, in estrema sintesi, i sette ricorrenti lamentavano di aver avuto a disposizione uno spazio personale pari a soli 3m quadri ciascuno (le celle di 9m quadrati ospitavano infatti tre persone), nonché di aver patito l'insufficienza d'acqua calda e di illuminazione.

Il nodo giuridico che preliminarmente ha sciolto la Corte è quello relativo alla **ricevibilità** dei ricorsi. Come noto, infatti, è possibile adire la Corte in merito ad una violazione convenzionale solo dopo il previo esaurimento delle vie di ricorso interne (art. 35 Cedu), purchè a queste sia riconosciuto un carattere di **effettività, idoneità e accessibilità**.

Il Governo italiano aveva eccepito che ciascun detenuto, che ritiene di essere stato leso nei propri diritti, può avvalersi dello **strumento del reclamo ex art 35 e 69 ord. pen. (legge 26/6/1975 n. 354)**.

Tale reclamo, tuttavia, **viene valutato dai giudici di Strasburgo ineffettivo nella pratica, perché non in grado di impedire il protrarsi delle violazioni e di assicurare ai detenuti un rapido miglioramento delle condizioni materiali di carcerazione** (come testimoniato dalla diretta esperienza di uno dei ricorrenti che si era avvalso del reclamo al Magistrato di Sorveglianza ottenendo solo una pronuncia declaratoria sulla sussistenza di una violazione dell'art.3 Cedu, rimasta per lungo tempo ignorata dalle autorità penitenziarie).

A sostegno di tali affermazioni – ricostruendo la giurisprudenza interna – **la Corte evidenzia inoltre come** il noto precedente rappresentato dall'ordinanza 9 giugno 2011 del Magistrato di Sorveglianza

di Lecce, che aveva riconosciuto il risarcimento del danno esistenziale subito da un detenuto in conseguenza del sovraffollamento, **sia rimasto del tutto isolato** (anzi si è assistito ad ordinanze successive di segno opposto, cfr. ordinanze dei magistrati di Sorveglianza di Udine e Vercelli del 24/12/2011 e 18/04/2012). Pertanto, secondo i Giudici di Strasburgo, **neppure questa via può essere considerata effettiva**.

Passando ad esaminare il merito del ricorso, la Corte applica la propria giurisprudenza consolidata, secondo cui quando un detenuto dispone di uno spazio personale pari o inferiore a 3 metri quadri – a fronte dei sette metri quadri previsti dal Comitato per la prevenzione della Tortura del Consiglio d'Europa – può ritenersi per ciò solo integrato un trattamento inumano e degradante ai sensi dell'art. 3 Cedu: l'Italia viene pertanto **condannata a corrispondere ai ricorrenti un'equa soddisfazione per il danno morale subito**, liquidata **in relazione alla durata della privazione di libertà in condizione di sovraffollamento** di ciascun detenuto (si tratta di somme di entità variabile da 10.600 a 23.500 euro).

Il grande impatto prodotto da questa condanna, tuttavia, **non deriva tanto dalle misure individuali che l'Italia dovrà adottare nei confronti dei singoli ricorrenti, quanto piuttosto da quelle misure di carattere generale** che impongono al nostro Paese di individuare, entro un anno, un rimedio idoneo a contrastare la sistematica violazione dell'art.3 Cedu in materia di sovraffollamento carcerario.

A livello generale, la Corte osserva come, nonostante si possa esprimere apprezzamento per i recenti interventi compiuti dalle autorità italiane per arginare il sovraffollamento carcerario (§ 23-29), le misure fin qui adottate hanno potuto incidere sul fenomeno in misura molto modesta: malgrado gli sforzi intrapresi dall'Italia dal 2010, il tasso di sovraffollamento resta molto elevato (è passato dal 151% del 2010, al 148% nel 2012) e comunque il piano d'emergenza elaborato dalle autorità italiane è circoscritto nel tempo (§ 92).

I giudici di Strasburgo, pur dimostrandosi coscienti del fatto che il problema è strutturale e che la sua risoluzione richiede sforzi a lungo termine, ricordano il carattere intangibile dei diritti protetti dall'art.3 della Convenzione, che impone agli Stati di organizzare il proprio sistema penitenziario in modo da rispettare la dignità dei detenuti (§ 93).

In particolare, se uno Stato non è in grado di garantire condizioni detentive conformi allo *standard* convenzionale, occorre intervenire per ridurre la popolazione detenuta e, a tal fine, la Corte Edu non manca di fornire alcune indicazioni al nostro Paese.

In primo luogo, **la Corte incoraggia** a provvedere alla riduzione del numero dei detenuti attraverso **la scelta di misure punitive non private della libertà e la riduzione della carcerazione preventiva (il 40% della popolazione detenuta nel nostro Paese è ristretta in via cautelare)** (§ 94).

Inoltre i giudici **richiamano** espressamente le **raccomandazioni del Comitato dei Ministri – Rec(99)2 e Rec(2006)13** – **che invitano** gli Stati, i Pubblici ministeri e giudici **a ricorrere il più ampiamente possibile alle misure alternative alla detenzione e a riorientare la propria politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione**, allo scopo, tra l'altro, di ridurre la crescita popolazione detenuta (§ 95).

In secondo luogo, la Corte, ricorda che **in materia di condizioni detentive, i rimedi preventivi e quelli compensatori devono coesistere in forma complementare: da un lato, devono offrire la garanzia di una rapida cessazione delle violazioni in atto; dall'altro, una riparazione per la violazione subita (§96)**.

A tal fine, le autorità italiane dovranno predisporre un ricorso o un sistema di ricorsi combinati dotati di effettività, intervenendo per modificare i ricorsi attualmente esistenti o per crearne dei nuovi (§ 98-99).

* * *

Si può dunque affermare che la sentenza *Torreggiani e a. c. Italia* sia la prima ad aver fotografato nitidamente l'incompatibilità tra il sistema carcerario italiano e le garanzie derivanti dall'art. 3 Cedu, tanto sotto il profilo della violazione sistematica del diritto fondamentale a non subire trattamenti inumani e degradanti, quanto sul versante dell'inadeguatezza del sistema di ricorsi interni necessari a garantire il rispetto di quel diritto.

Nonostante il collasso del nostro sistema penale e penitenziario fosse già drammaticamente chiaro prima bocciatura europea, è auspicabile che la messa in mora di Strasburgo costringa all'attuazione di quegli interventi strutturali di lungo periodo che, notoriamente, non sono mai nell'agenda di nessun Governo (politico o tecnico).

Un anno di tempo per produrre risultati e non solo *sforzi apprezzabili* dunque.

Un anno nel quale predisporre un sistema di ricorsi interni degno di un Paese civile, rispettoso della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, oltre che della propria Carta costituzionale, ai sensi della quale *le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità* (art. 27 co. 3 Cost.).