

## Il diritto del detenuto a un trattamento penitenziario umano a quattro anni dalla sentenza *Torreggiani c. Italia*\*

*Federica Urban*

SOMMARIO: 1. Introduzione: il contributo della Cedu alla più compiuta emersione del diritto a un'esecuzione della pena non disumana. – 2. Il divieto di trattamenti inumani o degradanti nella giurisprudenza di Strasburgo. – 3. Le fonti normative sul diritto ad uno spazio adeguato all'interno della cella. – 4. I precedenti in materia di sovraffollamento... – 5. ...e le più recenti conferme. – 6. La sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*. – 6.1. I fatti e le doglianze dei ricorrenti. – 6.2. Sulla ricevibilità dei ricorsi. – 6.3. Nel merito. – 6.4. La natura della sentenza: la sentenza-pilota. – 7. Gli interventi di riforma adottati del legislatore italiano per ottemperare ai *diktat* della Corte europea dei diritti dell'uomo. – 7.1. Gli interventi adottati all'indomani della sentenza *Sulejmanovic* e la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla magistratura di sorveglianza. – 7.2. Gli interventi adottati dopo la sentenza *Torreggiani*. – 7.3. L'effettività dei nuovi rimedi. – 8. Gli effetti della sentenza *Torreggiani* a livello internazionale. – 9. Le reazioni del Comitato dei Ministri e della Corte europea alle riforme introdotte dall'Italia e la situazione attuale delle carceri italiane. – 10. Conclusioni. Il diritto ad uno spazio adeguato all'interno della cella: diritto solo enunciato o anche effettivo?

1. *Introduzione: il contributo della Cedu alla più compiuta emersione del diritto a un'esecuzione della pena non disumana.*

Nell'“età dei diritti”<sup>1</sup> la *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* (di seguito Cedu) assume primaria rilevanza per due fondamentali ragioni.

*In primis*, perché essa si presenta come il trattato di riferimento nella tutela dei diritti fondamentali in ambito europeo<sup>2</sup>. In secondo luogo

---

\* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

<sup>1</sup> Cfr. N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 1997, p. 53 ss.

<sup>2</sup> Per approfondimenti, A. Ruggeri, *La “forza” della Carta europea dei diritti*, in *Dir. pubb. comp. ed europeo*, 1, 2001, p. 182 ss.

per l'istituzione di un sistema di accertamento delle violazioni, affidato alla Corte europea dei diritti dell'uomo, in grado di realizzare quella pretesa di vincolatività che storicamente si è rivelata il punto debole della tutela internazionale dei diritti fondamentali<sup>3</sup>.

L'istituto del ricorso individuale alla Corte di Strasburgo – imperniato sulla gratuità, sulla non necessità di rappresentanza legale, sull'assenza di ogni vincolo linguistico o di una regola *de minimis* (almeno sino all'adozione del Protocollo n. 14)<sup>4</sup> – rappresenta effettivamente il perno del sistema convenzionale<sup>5</sup>. L'apparato giurisdizionale si è rivelato decisivo non solo sul piano della giustiziabilità delle violazioni, ma anche su quello dell'elaborazione e dello sviluppo dei contenuti delle disposizioni convenzionali. Sotto questo aspetto, le pronunce della Corte europea, da un lato, hanno permesso una progressiva specificazione di clausole generali ed elastiche, tipiche di una dichiarazione dei diritti fondamentali, e, dall'altro lato, hanno consentito un'interpretazione evolutiva dei diritti fondamentali, necessaria affinché la Cedu si mantenga al passo con i tempi.

Ecco perché la giurisprudenza di Strasburgo costituisce un osservatorio privilegiato d'analisi, al punto tale che oggi lo studio dei diritti sanciti nella Cedu non pare possa prescindere dall'esame di dette sentenze<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Cfr. N. Bobbio, *L'età dei diritti*, cit., p. 34 ss. L'Autore osserva come proprio con la Cedu si sia realizzato il terzo momento della tutela dei diritti, ossia quello caratterizzato dall'effettiva garanzia.

<sup>4</sup> Aperto alla firma il 13 maggio 2004, il Protocollo n. 14 è stato per lungo tempo paralizzato dalla mancata ratifica della Russia, tanto da richiedere l'adozione di un Protocollo n. 14 *bis*, analogo (ancorché ridotto) nei contenuti ma non subordinato nella sua efficacia relativa (ossia solo rispetto ai ricorsi introdotti contro i Paesi aderenti) alla totalità delle ratifiche. Il 18 febbraio 2010 la Russia ha tuttavia ratificato il Protocollo n. 14 che, quindi, è entrato pienamente in vigore. Il testo del Protocollo è reperibile sul sito [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>5</sup> Cfr. Fr. Mazzacuva, *La legalità come «diritto fondamentale». Ragioni e implicazioni del nullum crimen nella giurisprudenza evolutiva della Corte europea*, in *dSPACE-unipr.cineca.it*, p. 19.

<sup>6</sup> In questi termini, tra i tanti, cfr. A. Mularoni, *Il futuro della Corte di Strasburgo a 56 anni dall'adozione della Convenzione europea dei diritti umani*, in *I diritti dell'uomo*, 3, 2006, p. 14 ss. Il successo della Corte nello svolgimento della sua missione fonda il progressivo riconoscimento del valore e dell'efficacia delle sue pronunce negli ordinamenti europei, compreso quello italiano. Al momento, sembra che la Corte sia riuscita a svolgere positivamente il suo compito. Così V. Zagrebelsky, *L'avvenire del*

In questo contesto si colloca la vicenda oggetto del presente studio, ossia l'affermazione e il consolidamento del diritto del detenuto ad un trattamento penitenziario umano (art. 3 Cedu). Più precisamente, per ciò che qui interessa, rileva il diritto del detenuto ad uno spazio minimo adeguato all'interno della cella. Diritto, questo, che ha trovato il suo più noto riconoscimento nella sentenza *Torreggiani c. Italia*.

Premessa di partenza è la constatazione di una crescente attenzione al rispetto dei diritti fondamentali della persona detenuta. Anzi, è soprattutto in quest'ambito - caratterizzato dall'incontro dei grandi temi della dignità, del rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e del libero sviluppo della personalità - che si registra l'evoluzione maggiore<sup>7</sup>.

La Cedu, nella sua impostazione originaria, non sembra, infatti, concepita con l'intento espresso di tutelare situazioni detentive. Piuttosto, essa pare essenzialmente fondarsi sul paradigma della libertà: le norme che emergono nel testo sono globalmente indirizzate ad una società democratica di individui autonomi ed eguali. Ecco perché esse risultano, nella maggior parte, inadeguate ai contesti di detenzione, i quali, per natura, seppure con gradazioni diverse, comportano un'inevitabile restrizione dei diritti.

Eppure, già nei suoi primi anni di vigenza, una parte consistente dei ricorsi proposti dinnanzi alla Corte di Strasburgo ha riguardato soggetti in condizioni di detenzione<sup>8</sup>. La tendenza che emerge dalla conseguente giurisprudenza - come si vedrà - è quella secondo cui i diritti fondamentali non possono essere compressi al di là di quanto è reso inevitabile dallo stato di detenzione e devono essere garantiti anche attraverso il ricorso al giudice, mediante un sistema di rimedi effettivamente idonei a far cessare l'eventuale detenzione *contra legem*<sup>9</sup>.

---

sistema europeo di protezione dei diritti umani affidato per ora al Protocollo n. 14 bis, in *Dir. umani e dir. int.*, 3, 2009, p. 473.

<sup>7</sup> In argomento, M. Ruotolo, *Dignità e carcere*, Napoli, 2014.

<sup>8</sup> S. Livingstone, *Prisoners' Rights in the Context of the European Convention on Human Rights*, in *Punishment and Society*, 2000, p. 309.

<sup>9</sup> Anche la nostra Corte costituzionale ha ricordato più volte che la pena detentiva non annulla i diritti fondamentali: "chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità". Cfr. Corte cost., sent. 24 giugno - 28 luglio 1993, n. 349, su [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Proprio perché esercitati all'interno dell'istituzione carceraria, i diritti fondamentali richiedono un'attenzione particolare: sia perché i rischi di un loro (sia pure indiretto) azzeramento sono altissimi, sia perché - all'interno di una realtà comunque totalizzante, come il

L'attività sanzionatoria della Corte europea ha il merito di aver dato risonanza allo stato della carcerazione in Europa - Italia compresa - e di aver stimolato l'interesse per la condizione dei detenuti. Sulla scia di dette pronunce sono stati introdotti criteri e regole specifiche da applicare al fenomeno della detenzione, quali - come si vedrà - le Regole penitenziarie europee.

Al fine di comprendere appieno le basi e gli effetti della sentenza *Torreggiani c. Italia*, pare opportuno ripercorrere lo sviluppo della giurisprudenza di Strasburgo con specifico riferimento al divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti sancito all'art. 3 Cedu.

## *2. Il divieto di trattamenti inumani o degradanti nella giurisprudenza di Strasburgo.*

L'art. 3 Cedu costituisce la norma cardine a tutela dell'integrità fisico-psichica dell'individuo. L'articolo, rubricato *Divieto di tortura*, dispone che "(n)essuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti"<sup>10</sup>.

Il divieto costituisce uno dei traguardi più importanti delle società moderne. Non a caso esso rappresenta un elemento costante in tutti gli strumenti internazionali di tutela dei diritti dell'uomo - lo si evince, ad esempio, dal *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 1966 - e

---

carcere - la loro residualità è bene prezioso. Emblematiche, in questo senso, sono le parole di Giovanni Maria Flick: "Dove più è rarefatta l'aria dei diritti individuali, insomma, là maggiormente si avverte il bisogno di respirare: di garantire, se non respiri profondi, almeno essenziali aliti di sopravvivenza". Cfr. G.M. Flick, *I diritti dei detenuti nella giurisprudenza costituzionale*, in [www.dirittopenitenziarioecostituzione.it](http://www.dirittopenitenziarioecostituzione.it). In termini simili, V. Onida, *Prefazione*, in M. Ruotolo, *Dignità e carcere*, cit., XIII; M. Ruotolo, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino, 2002, XIV; M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale italiano*, Napoli, 2017. Sul tema dei diritti e della legalità nella restrizione della libertà personale, si veda altresì A. Gaboardi, A. Gargani, G. Morganti, A. Presotto, M. Serraino (a cura di), *Libertà dal carcere. Libertà nel carcere. Affermazione e tradimento della legalità nella restrizione della libertà personale*, Torino, 2013.

<sup>10</sup> In merito all'adozione dell'art. 3 Cedu nell'ambito dell'Assemblea consultiva, si veda *Preparatory Work on Article 3 of the European Convention of Human Rights*, Strasbourg, 1956. Per approfondimenti, A. Cassese, *The Human Dimension of International Law: Selected Papers of Antonio Cassese*, Oxford, 2008, p. 296.

in gran parte delle Costituzioni moderne - si pensi, in questo senso, al nostro art. 27, terzo comma, Cost. - <sup>11</sup>.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, a partire dalla sentenza *Soering c. Regno Unito* del 1989<sup>12</sup>, ha più volte ribadito l'importanza del divieto definendolo *un principio fondamentale delle società democratiche*. La sua violazione realizza un attacco non solo alla dignità del singolo, ma anche e soprattutto al corpo dei principi essenziali che fondano l'Europa come collettività.

L'importanza del principio è confermata dal suo carattere di divieto assoluto. Come emerge dal testo della disposizione sopra riportato, l'art. 3 Cedu non prevede eccezioni o deroghe, neppure in circostanze gravi quali la lotta al terrorismo o alla criminalità organizzata<sup>13</sup>. Neppure i

---

<sup>11</sup> Sul principio di umanizzazione della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., si veda, tra gli altri, M. Ruotolo, *Dignità e carcere*, cit., p. 35 ss.

<sup>12</sup> C. eur. dir. uomo, *Soering c. Regno Unito*, sent. 7 luglio 1989, ric. n. 14038/88, § 88, in *www.echr.coe.int*. Il caso concerneva l'estradizione verso gli Stati Uniti di un cittadino europeo accusato di omicidio che, per quel reato, negli USA, sarebbe stato punito con la pena di morte. Secondo la Corte, anche in caso di estradizione (così come per l'espulsione o l'allontanamento dal territorio), la norma pone un obbligo per lo Stato firmatario di assicurarsi che il soggetto allontanato non rischi di subire nel luogo di destinazione un trattamento contrario all'art. 3 Cedu. Deve trattarsi di un *rischio attuale e concreto*. Si badi che, nel giudizio della Corte, la pena di morte non è di per sé interdotta dall'art. 3 Cedu – ciò anche in virtù dell'art. 2, § 1, Cedu secondo il quale “nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena” -. Nel caso di specie, ad essere contrario all'art. 3 Cedu (in quanto giudicato come un trattamento inumano e degradante) sarebbe piuttosto il lunghissimo periodo da trascorrere nel c.d. corridoio della morte, con l'angoscia onnipresente e crescente dell'esecuzione della pena capitale, in uno con le specifiche condizioni personali del ricorrente, quali la giovane età e lo stato mentale all'epoca dei fatti. Sono proprio queste circostanze a rendere, in quell'occasione, attuale e concreto il rischio che sia oltrepassata la soglia di sofferenza consentita dall'art. 3 Cedu.

Sulla stessa scia, si vedano le sentenze *Saadi c. Italia*, Grande Camera, sent. 28 febbraio 2008, ric. n. 37201/06, § 126, e *Abdolkhani e Karimnia c. Turchia*, sent. 22 settembre 2009, ric. n. 30471/08, § 88.

Si rammenta, per completezza, che, in seguito all'entrata in vigore dei Protocolli n. 6 del 1985 e n. 13 del 2003, la pena capitale non è più ammessa nel sistema del Consiglio d'Europa, neanche in tempo di guerra; con conseguente modifica dell'art. 2 Cedu. Si deve quindi oggi escludere l'estradizione verso un Paese che prevede la pena di morte.

<sup>13</sup> Il carattere non derogatorio dell'art. 3 Cedu ha spinto la dottrina a ritenere che la proibizione della tortura e di altre forme di maltrattamento inumano o degradante si collochi al rango dello *ius cogens* nell'ambito della gerarchia delle fonti del diritto

giudici di Strasburgo hanno messo in dubbio tale assolutezza: ne costituisce una conferma il caso *Chahal c. Regno Unito*<sup>14</sup>. Ecco perché la dottrina è solita definire il divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti come “*a very sweeping ban*”<sup>15</sup>.

Nondimeno, la disposizione in esame costituisce, sotto il profilo della sua interpretazione, una delle norme più difficili della Convenzione: alla finalità ampia e generale del divieto ivi sancito, infatti, non si accompagna alcuna indicazione in ordine al significato da attribuire alle proibizioni menzionate. In altre parole, la norma non chiarisce affatto cosa si intenda per *tortura*, né spiega quando un trattamento possa dirsi *inumano* o *degradante*.

Nel silenzio della disposizione, è stata la giurisprudenza di Strasburgo, attraverso un'interpretazione evolutiva, a riempire di significato tali concetti, fornendo copertura a nuove esigenze di garanzia via via manifestatesi nella prassi.

In quest'ampia opera di chiarimento, la Corte europea si è trovata, *in primis*, nella necessità di segnare il confine esterno della disposizione, ossia di specificare quando un dato comportamento violi l'art. 3 Cedu. È evidente che non tutte le condotte restrittive dell'integrità psico-fisica producono una violazione della norma. Se così non fosse, ogni pena detentiva - e, prima ancora, ogni misura cautelare coercitiva - dovrebbe considerarsi contraria all'art. 3 Cedu. In altri termini, l'art. 3 Cedu non conferisce il diritto alla liberazione, ma il più limitato diritto ad essere ristretto in condizioni non incompatibili con il rispetto della dignità umana<sup>16</sup>.

---

internazionale. Così Y. Arai-Yokoi, *Grading Scale of Degradation: Identifying the Threshold of Degrading Treatment or Punishment under Article 3*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, XXI, 2004, p. 386.

<sup>14</sup> C. eur. dir. uomo, *Chahal c. Regno Unito*, sent. 7 luglio 1996, ric. n. 22414/93, § 79 e ss. Il governo del Regno Unito, intervenuto nel caso per cercare di opporsi al divieto assoluto di tortura e maltrattamenti, aveva sostenuto che il diritto di una persona ad essere protetta contro tale divieto doveva essere temperato rispetto al rischio in cui l'individuo aveva posto lo Stato che lo stava allontanando. La Corte, nel rigettare questa tesi, ha ritenuto che la Cedu proibisse, in ogni circostanza, l'espulsione verso Paesi in cui vi fosse il rischio di tortura e maltrattamenti, valorizzando il carattere assoluto dell'art. 3 Cedu.

<sup>15</sup> A. Cassese, *The Human Dimension of International Law: Selected Papers of Antonio Cassese*, cit., p. 299.

<sup>16</sup> Cfr. A. Tamiotti, M. Fiori, F. De Santis di Nicola, D. Ranalli, V. Ledri, *Note a margine della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Torreggiani e altri*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1, 2013, p. 81.

La Corte, nel fugare ogni equivoco, ha affermato che una condotta per avere rilevanza ai sensi della norma in esame deve raggiungere un *minimo di gravità e severità*<sup>17</sup>. In altri termini, deve accertarsi che la sofferenza patita dall'internato vada al di là di ciò che deriva dall'ordinaria limitazione della libertà personale. Detta soglia minima di rilevanza va valutata alla luce delle caratteristiche del concreto trattamento considerato, non potendosi stabilire *a priori* un *minimum* assoluto valido in ogni caso<sup>18</sup>. L'apprezzamento di questo *minimum* è dunque relativo e dipende da un insieme di elementi, tra i quali la durata del trattamento, i suoi effetti fisici o mentali, l'età, il sesso, lo stato di salute della persona<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> C. eur. dir. uomo, *Irlanda c. Regno Unito*, sent. 18 gennaio 1978, ric. n. 5310/71, Sessione Plenaria, § 162. L'uso del parametro della *severità* è ben spiegato nell'opinione concorrente del giudice De Meyer nel caso *Tomasi c. Francia*, sent. 27 agosto 1992, ric. n. 12850/87. Egli, infatti, ritiene che "the severity of the treatment is relevant in determining, where appropriate, whether there has been torture".

<sup>18</sup> «A certain roughness of treatment of detainees by both police and military authorities is tolerated by most detainees and even taken for granted. Such roughness may take the form of slaps of blows of the hand on the head or face. This underlines the fact that the point up to which prisoners and the public may accept physical violence as being neither cruel or excessive, varies between different societies and even between different sections of them». Cfr. *Yearbook of the European Commission on Human Rights. The Greek Case, 1969*, L'Aja, 1972, 501.

<sup>19</sup> Con riferimento alla soglia minima di gravità del trattamento del detenuto, si vedano C. eur. dir. uomo, *Price c. Regno Unito*, sent. 10 luglio 2001, ric. n. 33394/96; *Mouisel c. Francia*, sent. 14 novembre 2002, ric. n. 67263/01; *Gennadi Naoumenko c. Ucraina*, sent. 10 febbraio 2004, ric. n. 42023/98; *Moldovan e altri c. Romania*, 12 luglio 2005, ric. nn. 41138/98, 64320/01; *Enea c. Italia*, Grande Camera, sent. 17 settembre 2009, ric. n. 74912/01. Con riferimento agli elementi di prova e indiziari idonei a supportare le affermazioni di maltrattamenti subiti dai detenuti, si vedano C. eur. dir. uomo, *Klaas c. Germania*, sent. 22 settembre 1993, ric. serie A n. 269; *Irlanda c. Regno Unito*, sent. 18 gennaio 1978, ric. serie A n. 25; *Labita c. Italia*, Grande Camera, sent. 6 aprile 2000, ric. n. 26772/95; *Jalloh c. Germania*, Grande Camera, sent. 11 luglio 2006, ric. n. 54810/00. Con riferimento agli obblighi positivi imposti agli Stati per il rispetto della dignità umana, si vedano C. eur. dir. uomo, *Kudła c. Polonia*, Grande Camera, sent. 26 ottobre 2000, ric. n. 30210/96; *Rivière c. Francia*, sent. 11 luglio 2006, ric. n. 33834/03; *İlhan c. Turchia*, Grande Camera, sent. 27 giugno 2006, ric. n. 22277/93. Con riferimento al mantenimento in detenzione per periodi prolungati di una persona di età avanzata, si vedano C. eur. dir. uomo, *Papon c. Francia* (n. 1), sent. 7 giugno 2001, ric. n. 64666/01; *Sawoniuk c. Regno Unito*, sent. 29 maggio 2001, ric. n. 63716/00; *Priebke c. Italia*, sent. 5 aprile 2001, ric. n. 48799/99; *Argenti c. Italia*, sent. 10 novembre 2005, ric. n. 56317/00.

La relatività della valutazione prescritta dalla Corte europea conferma che l'art. 3 Cedu configura un divieto tutt'altro che statico, soggetto a un'interpretazione evolutiva rispondente alle mutate circostanze<sup>20</sup>.

Chiarito ciò, la Corte ha poi cercato di definire i tre comportamenti vietati, introducendo una classificazione interna alla norma, caratterizzata essenzialmente dalla severità ed intensità del maltrattamento secondo il c.d. principio di gradazione. Difatti, nonostante i lavori preparatori dell'articolo suggeriscano il contrario - essendosi orientati nel senso di una sostanziale parificazione dei termini -, la giurisprudenza della Corte europea<sup>21</sup> ha smembrato la previsione in tre componenti - *tortura, pene o trattamenti inumani, pene o trattamenti degradanti* - ciascuna della quali investita di una propria specifica connotazione<sup>22</sup>.

Lungi dall'esaminare il compendio delle pronunce della Corte di Strasburgo, è sufficiente rammentare, in linea generale, le tre definizioni nella loro forma consolidata.

Nell'elaborazione della Corte la parola *tortura* è spesso usata per descrivere trattamenti inumani che hanno uno scopo ben preciso, come quello di ottenere informazioni o confessioni<sup>23</sup>. Una *pena* è invece

---

<sup>20</sup> Tale carattere è confermato dalla stessa Corte europea: "Certain acts which were classified in the past as inhuman and degrading treatment as opposed to torture could be classified differently in future". Cfr. C. eur. dir. uomo, *Selmouni c. Francia*, 28 luglio 1999, Grande Camera, ric. n. 25803/94, § 101.

<sup>21</sup> Così come aveva fatto prima la Commissione europea dei diritti umani (abolita nel 1998) nel Rapporto del 18 novembre 1969 sul c.d. *caso Greco*, rapporto nato da un ricorso interstatale presentato congiuntamente dai Paesi scandinavi e dall'Olanda, in cui si esaminavano le massicce violazioni dei diritti umani commesse nella Grecia del c.d. regime dei Colonnelli. Cfr. *Yearbook of the European Commission on Human Rights. The Greek Case*, cit., p. 501.

<sup>22</sup> Per approfondimenti, A. Cassese, *Umano-disumano. Commissariati e prigionieri nell'Europa di oggi*, Roma-Bari, 1994, p. 55 ss.; M.D. Evans, R. Morgan, *Preventing Torture. A study of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment*, Oxford, 1998, 74. Si veda C. eur. dir. uomo, *Tyrer c. Regno Unito*, sent. 25 aprile 1978, ric. n. 5856/72, § 31. In argomento anche M. Canepa, S. Merlo, *Manuale di diritto penitenziario*, Milano, 2010, p. 37 ss.

<sup>23</sup> Letteralmente "The word *torture* is often used to describe inhuman treatment, which has a purpose, such as the obtaining of information or confessions, or the infliction of punishment, and it is generally an aggravated form of inhuman treatment". Cfr. *Yearbook of the European Commission on Human Rights. The Greek Case*, cit., 186. Appare dunque chiaro che la Corte fonda la distinzione tra tortura e trattamento inumano su due piani: in primo luogo, la tortura è una forma di maltrattamento più seria



considerata *inumana* quando ingloba modalità di maltrattamento caratterizzate deliberatamente da un'intensa ed ingiustificata sofferenza (fisica o mentale)<sup>24</sup>. La differenza rispetto alla tortura risiede nell'assenza, in questo secondo caso, di uno scopo determinato - che è invece carattere esclusivo della tortura -<sup>25</sup>. *Degradante* è, infine, quella pena caratterizzata da umiliazione, svilimento dell'individuo, mancanza di rispetto per la sua dignità, al punto da suscitare sentimenti di angoscia e inferiorità tali da minare la resistenza psico-fisica della persona<sup>26</sup>.

Tralasciando i casi di tortura e soffermandosi invece sui trattamenti inumani e degradanti, l'analisi della casistica più recente della giurisprudenza di Strasburgo rivela che le ipotesi statisticamente più frequenti di tal tipo di violazioni sono oggi rappresentate da casi di sovraffollamento carcerario o, per meglio dire, casi di mancanza di spazio adeguato all'interno delle celle carcerarie. Il fenomeno - figlio

---

e grave, nella misura in cui provoca un maggior grado di sofferenza; in secondo luogo, la tortura è sempre praticata per uno scopo, rimanendo comunque fermo il divieto assoluto anche davanti a finalità pubbliche. Si veda altresì Corte eur. dir. uomo, *Irlanda c. Regno Unito*, cit., § 167.

<sup>24</sup> C. eur. dir. uomo, *Riad e Idiab c. Belgio*, sent. 27 dicembre 2002, § 95. Il caso concerneva il collocamento nella zona di transito di immigrati irregolari, considerato a tutti gli effetti come un'ipotesi di detenzione.

<sup>25</sup> Con riferimento all'ergastolo, la Corte ha stabilito che la caratteristica del trattamento inumano non è legata alla durata della pena, bensì al fatto che al detenuto sia negata in radice la possibilità di beneficiare di misure come la liberazione condizionale (così C. eur. dir. uomo, *Leger c. Francia*, sent. 11 aprile 2006). Problemi di compatibilità con l'art. 3 Cedu sorgono altresì con riguardo a modalità di esecuzione delle pene detentive come quelle legate ai regimi speciali (C. eur. dir. uomo, *Argenti c. Italia*, sent. 10 novembre 2005) o alle condizioni detentive. Nella sentenza *Enea c. Italia*, sent. 17 settembre 2009, la Corte afferma che l'art. 3 Cedu impone allo Stato l'obbligo positivo di assicurare il rispetto della dignità umana; la modalità di esecuzione della misura non deve sottoporlo a uno svilimento o a una prova la cui intensità supera l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione. La mancanza di cure mediche appropriate può integrare violazione dell'art. 3 Cedu.

<sup>26</sup> C. eur. dir. uomo, *Kudla c. Polonia*, Grande Camera, sent. 26 ottobre 2000, ric. 30210/96; *Price c. Regno Unito*, sent. 10 ottobre 2001, ric. n. 33394/96. Secondo la Corte, nel caso *Tyrer c. Regno Unito*, cit., § 32, la pubblicità non è ritenuta componente essenziale di un trattamento degradante, dal momento che l'individuo può essere mortificato davanti a sé, oltre che davanti al altri.

diretto della c.d. *mass incarceration* del secolo scorso<sup>27</sup> – è presente in quasi tutto il continente europeo<sup>28</sup>.

Al centro si pone, dunque, la questione del diritto in capo al detenuto ad uno spazio minimo all'interno della cella.

### *3. Le fonti normative sul diritto ad uno spazio adeguato all'interno della cella.*

L'esigenza di garantire al detenuto uno spazio adeguato non è fine a se stessa. Piuttosto, essa si collega alla necessità di garantire parametri di igiene e salubrità all'interno delle strutture penitenziarie. Non a caso, la capienza regolamentare degli istituti penitenziari è calcolata, nel nostro ordinamento, in base al Decreto del Ministero della Sanità del 5 luglio 1975, per il quale la superficie delle celle singole non può essere minore di 9 mq, a cui vanno aggiunti, nelle celle multiple, 5 mq per ciascun detenuto<sup>29</sup>.

Ciò precisato, il diritto del detenuto ad uno spazio adeguato all'interno della cella è oggetto di specifiche disposizioni sia internazionali che interne.

Con riferimento al quadro internazionale, si ricorda la seconda parte della Raccomandazione R (2006) 2 del Comitato dei Ministri sulle

---

<sup>27</sup> Per approfondimenti, G. Torrente, *La popolazione detenuta in Italia tra sforzi riduzionisti e nuove tentazioni populiste*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 27 ottobre 2016. Per un costante aggiornamento sui tassi di detenzione a livello mondiale, si veda il sito dell'*International Center for Prison Studies* dell'Università di Londra, Bribeck: [www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org).

<sup>28</sup> Si ricorda, infatti, che numerose sono le sentenze della Corte di Strasburgo nei confronti di diversi Paesi europei in materia di sovraffollamento carcerario, primi fra tutti: Romania, Polonia, Francia, Moldavia, Russia. Oltre all'Italia, altri Paesi sono stati sanzionati con una sentenza pilota, tra questi: Ungheria, Belgio, Bulgaria. Ci si rende immediatamente conto, quindi, di come il problema del sovraffollamento e del mancato rispetto di *standard* minimi nelle carceri sia diffuso. Ecco allora che risulta inevitabile e improcrastinabile la ricerca di soluzioni congiunte e fortemente condivise a livello europeo ed internazionale. In questi termini, V. Manca, *L'Italia post-Torreggiani come modello nella sentenza pilota della Corte Edu Carga c. Ungheria*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 1 aprile 2015.

<sup>29</sup> Per dettagli più specifici sulle misurazioni, si veda R. Palmisano, *Scheda sulla capienza degli istituti penitenziari - Recepimento nell'ordinamento interno delle indicazioni CEDU e CPT*, Ufficio Studi Ricerche Legislazione e Rapporti Internazionali del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, 17 aprile 2015, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

*Regole penitenziarie europee*, adottata l'11 gennaio 2006, dedicata, per l'appunto, alle condizioni di detenzione<sup>30</sup>.

Nei passaggi che qui interessano, essa è così formulata:

«18.1 I locali di detenzione e, in particolare, quelli destinati ad accogliere i detenuti durante la notte, devono soddisfare le esigenze di rispetto della dignità umana e, per quanto possibile, della vita privata, e rispondere alle condizioni minime richieste in materia di sanità e di igiene, tenuto conto delle condizioni climatiche, in particolare per quanto riguarda la superficie, la cubatura d'aria, l'illuminazione, il riscaldamento e l'aerazione.

---

<sup>30</sup> Le *Regole penitenziarie europee* del 2006 aggiornano le Regole già predisposte nel 1973 e rinnovate una prima volta nel 1987. Le *Regole penitenziarie europee* si inseriscono nello stesso clima internazionale di tutela crescente della condizione dei detenuti che ha prodotto la *Convenzione per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*. Le previsioni delle Regole, prive di forza vincolante, intendono fornire dei criteri guida alle amministrazioni carcerarie attraverso l'espressione sia di principi fondamentali della detenzione volti a tutelare il rispetto essenziale della dignità umana, sia di criteri dettagliati che regolano ogni aspetto della detenzione, dalle misure igieniche, all'istruzione, al trattamento delle donne e dei bambini. In argomento, K. Neale, *L'insieme delle Regole minime per il trattamento dei detenuti*, in P. Comucci, A. Presutti (a cura di), *Le regole penitenziarie europee*, Milano, 1989, 125; M. Ruotolo, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., p. 38 ss.

18.2 Nei locali in cui i detenuti devono vivere, lavorare o riunirsi:

a) le finestre devono essere sufficientemente ampie affinché i detenuti possano leggere e lavorare alla luce naturale in condizioni normali e per permettere l'apporto di aria fresca, a meno che esista un sistema di climatizzazione appropriato

b) la luce artificiale deve essere conforme alle norme tecniche riconosciute in materia; e

c) un sistema d'allarme deve permettere ai detenuti di contattare immediatamente il personale.

18.3 La legislazione nazionale deve definire le condizioni minime richieste relative ai punti elencati ai paragrafi 1 e 2.

18.4 Il diritto interno deve prevedere dei meccanismi che garantiscano il rispetto di queste condizioni minime, *anche in caso di sovraffollamento carcerario*.

18.5 Ogni detenuto, di regola, deve poter disporre durante la notte di una cella individuale, tranne quando si consideri preferibile per lui che condivida la cella con altri detenuti.

18.6 Una cella deve essere condivisa unicamente se è predisposta per l'uso collettivo e deve essere occupata da detenuti riconosciuti atti a convivere.

18.7 Se possibile, i detenuti devono poter scegliere prima di essere costretti a condividere una cella per dormire.

18.8 Nel decidere di alloggiare detenuti in particolari istituti o in particolari sezioni di un carcere bisogna tener conto delle necessità di separare

a) i detenuti imputati dai detenuti condannati;

b) i detenuti maschi dalle detenute femmine;

c) i detenuti giovani adulti dai detenuti più anziani.

18.9 Si può derogare alle disposizioni del paragrafo 8 in materia di separazione dei detenuti per permettere loro di partecipare assieme a delle attività organizzate. Tuttavia i gruppi citati dovranno sempre essere separati durante la notte a meno che gli stessi interessati non consentano a coabitare e che le autorità penitenziarie ritengano che questa misura si iscriva nell'interesse di tutti i detenuti interessati

18.10 Le condizioni di alloggio dei detenuti devono soddisfare le misure di sicurezza meno restrittive possibili e proporzionali al rischio che gli interessati evadano, si feriscano o feriscano altre persone».

A ribadire la necessità di garantire spazi adeguati agli internati, si rammentano i numerosi rapporti generali del *Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti* (CPT), istituito sulla base della *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti*, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1987<sup>31</sup>. Tale Comitato indipendente di esperti è chiamato ad effettuare visite periodiche a sorpresa nei luoghi di detenzione (non solo le carceri, ma anche le stazioni di polizia, gli ospedali psichiatrici giudiziari, i centri di identificazione ed espulsione, ecc.), segnalando alle autorità competenti le misure da prendere per migliorare le condizioni dei detenuti. Di tali visite viene redatto un rapporto dettagliato, che può essere reso pubblico soltanto a richiesta dello Stato interessato. Qualora le autorità statali non collaborino, tuttavia, il Comitato può, come unica sanzione, “make a public statement on the matter”, rompendo dunque il vincolo di segretezza che in genere caratterizza il suo operato<sup>32</sup>.

Il CPT, a differenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, non svolge compiti giurisdizionali ma di prevenzione degli *ill-treatments*, contribuendo a rendere il diritto di cui all'art. 3 Cedu non teorico e illusorio ma concreto ed effettivo. Invero, come si vedrà, sono frequenti i punti di contatto tra tale Comitato e la Corte europea, specialmente a seguito del crescente interesse della Corte per le condizioni di detenzione<sup>33</sup>. Nell'applicazione dell'art. 3 Cedu, infatti, la Corte europea non si muove nel vuoto per quanto riguarda la valutazione delle condizioni detentive di uno specifico Paese, piuttosto essa si avvale costantemente delle relazioni del CPT ed utilizza, quali *standard* minimi di raffronto, le norme elaborate - nell'intenzione di garantire uniformità ai suoi interventi - proprio dal CPT in relazione al trattamento delle persone private della libertà<sup>34</sup>.

Con specifico riferimento allo spazio minimo all'interno della cella, il Comitato al § 43 degli *Standard CPT 2013*, raccomanda che le celle occupate da una persona non misurino meno di 7 mq, con almeno 2 mq tra le pareti e 2,5 mq tra il pavimento e il soffitto<sup>35</sup>. Dal contenuto dei vari rapporti del CPT emerge, poi, che lo spazio minimo *accettabile*, seppur approssimativo, è di 6 mq per un solo occupante – fermo restando che lo spazio *auspicabile* per una sola persona è di circa 9/10 mq - e di 9 mq per due occupanti, a cui vanno aggiunti altri 4 mq per detenuto in caso di celle multiple<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Le origini della Convenzione sono spesso ricondotte alle ambizioni del banchiere svizzero Jean-Jacques Gautier nel corso degli anni Settanta. Ispirato dal lavoro svolto dal *Comitato Internazionale della Croce Rossa* negli anni del secondo conflitto mondiale, egli concepiva il progetto di costituire un organismo internazionale che avrebbe controllato, con imparzialità e con campo di azione più vasto rispetto alla Croce Rossa, lo stato delle strutture detentive per prevenire fenomeni di tortura. Un primo tentativo nel 1980 di sviluppare le idee del banchiere a livello internazionale davanti alla Commissione sui Diritti Umani delle Nazioni Unite si rivelò fallimentare. L'ambito europeo si è dimostrato, invece, più aperto all'iniziativa. Nel 1983 l'adozione della Raccomandazione 971 in materia di protezione dei detenuti, che riportava in appendice la bozza del testo predisposto dalla Commissione Internazionale di Giuristi e dal Comitato Svizzero contro la Tortura sulla scorta del progetto di Gautier, apriva la strada ad una lunga discussione in sede europea che condusse all'adozione definitiva del testo nel 1987 da parte del Comitato dei Ministri. In argomento, M.D. Evans, R. Morgan, *Combating Torture in Europe*, Strasbourg, 2001, p. 21; M.D. Evans, R. Morgan, *Preventing Torture. A study of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment*, cit., p. 118. Si veda altresì CPT (a cura di), *European Convention for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment – Historical Background and main features of the Convention*, Strasburgo, 1989.

<sup>32</sup> Ogni Stato ha la facoltà di richiedere la pubblicazione del rapporto del CPT, corredato dalle proprie risposte. Ad oggi, la maggior parte degli Stati ha scelto di autorizzare la pubblicazione di tali documenti. I rapporti relativi alle visite nei penitenziari italiani sono reperibili sul sito [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int). Sull'importanza del principio della cooperazione nell'attività del CPT, R. Kicker, *Il CPT e l'Ombudsman penitenziario*, in A. Cogliano (a cura di), *Diritti in carcere*, Roma, 2000, p. 39 ss.

<sup>33</sup> Di tale iterazione si dà conto nel Rapporto Esplicativo alla *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti*, § 13, disponibile su [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int). Si rammenta che, al momento dell'approvazione della Convenzione istitutiva del CPT, i maggiori attriti in seno al Consiglio d'Europa si erano avuti proprio intorno alla definizione del rapporto del CPT con la Corte europea. In particolare, il pericolo paventato da più parti era che il nuovo organismo stabilito dalla Convenzione avrebbe promosso tendenze interpretative dell'art. 3 Cedu in contrasto con gli *standards* adottati dalla Corte e della Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo. Cfr. M.D. Evans, R. Morgan, *Combating Torture in Europe*, cit., 21; M.D. Evans, R. Morgan, *Preventing Torture. A study of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment*, cit., p. 118.

<sup>34</sup> Sull'apporto che le attività del CPT possono fornire all'apparato motivazionale delle sentenze della Corte, si veda F. Kellens, F. Tulkens, *Droits de l'homme et privation de liberté. Interaction et synergie entre le Comité européen pour la prévention de la torture et la Cour européenne des droits de l'homme*, in Aa.Vv., *Montrer la justice, penser le droit pénal. Liber amicorum Christian-Nils Robert*, Genève - Zürich - Bâle, 2009, p. 97 ss.

<sup>35</sup> Si riporta il testo preciso: "The issue of what is a reasonable size for a police cell (or any other type of detainee/prisoner accommodation) is a difficult question.

Se questa è la base normativa internazionale, si rammenta che anche l'ordinamento interno prevede, all'art. 6 della legge n. 354/1975 (legge sull'ordinamento penitenziario)<sup>37</sup>, una disciplina simile a quella poc'anzi vista:

«I locali nei quali si svolge la vita dei detenuti e degli internati devono essere di ampiezza sufficiente, illuminati con luce naturale e artificiale in modo da permettere il lavoro e la lettura; aerati, riscaldati ove le condizioni climatiche lo esigono, e dotati di servizi igienici riservati, decenti e di tipo razionale. I detti locali devono essere tenuti in buono stato di conservazione e di pulizia. I locali destinati al pernottamento consistono in camere dotate di uno o più posti».

La norma continua stabilendo:

«Particolare cura è impiegata nella scelta di quei soggetti che sono collocati in camere a più posti. Agli imputati deve essere garantito il pernottamento in camere ad un posto a meno che la situazione particolare dell'istituto non lo consenta».

Che dunque vi sia un riconoscimento normativo del diritto del detenuto ad uno spazio minimo all'interno della cella pare fuori discussione. Eppure, come si vedrà tra poco, solo di recente vi è stata una chiara e netta affermazione di tale diritto da parte della giurisprudenza europea.

#### *4. I precedenti in materia di sovraffollamento...*

Nonostante l'esistenza delle citate esplicite norme e malgrado la menzionata flessibilità interpretativa dell'art. 3 Cedu, fino alla fine del

---

Many factors have to be taken into account when making such an assessment. However, CPT delegations felt the need for a rough guideline in this area. The following criterion (seen as a desirable level rather than a minimum standard) is currently being used when assessing police cells intended for single occupancy for stays in excess of a few hours: in the order of 7 square metres, 2 metres or more between walls, 2.5 meters between floor and ceiling". Gli *Standard* sono reperibili su [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int).

<sup>36</sup> Cfr. A. Tamietti, M. Fiori, F. De Santis di Nicola, D. Ranalli, V. Ledri, *Note a margine della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Torreggiani e altri*, cit., p. 49 ss.

<sup>37</sup> Si ricordi che il diritto penitenziario costituisce un sistema normativo organico, che trova le sue fonti, oltre che nei principi costituzionali e negli atti sovranazionali e internazionali, nella legislazione ordinaria ed in particolare proprio nella legge 26 luglio 1975, n. 354 (*Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*), più volte modificata ed

secolo scorso, la giurisprudenza della Corte europea ha tradito una scarsa propensione a ritenere che le cattive condizioni detentive potessero costituire un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 3 Cedu<sup>38</sup>.

Una qualche rilevanza all'esiguità dello spazio personale a disposizione di ciascun detenuto veniva attribuita soltanto nell'ambito di una valutazione unitaria, comprensiva di altri elementi di violazione dell'art. 3 Cedu, quali le precarie condizioni igieniche, l'insufficiente disponibilità di aerazione nelle celle, il rischio concreto di diffusione di malattie, la qualità dell'illuminazione e del riscaldamento, l'accesso all'aria aperta, la mancanza di intimità nelle celle, ecc.<sup>39</sup>. E così, la questione dello spazio personale, lungi dal costituire criterio esclusivo per determinare l'eventuale inosservanza dell'art. 3 Cedu, integrava una violazione della Convenzione solo in relazione a numerosi altri fattori.

Alcune importanti pronunce rese dalla Corte tra il 2008 e il 2010 hanno anticipato il progressivo superamento di tale impostazione. Secondo la Corte, infatti, quando il sovraffollamento carcerario

---

integrata. Fonte normativa di rango subordinato è il Regolamento di esecuzione, attuato con d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, che disciplina nel dettaglio l'esecuzione delle disposizioni sull'ordinamento penitenziario. Le singole modalità di trattamento sono poi disciplinate nei regolamenti di istituto, predisposti e modificati da un'apposita commissione ed approvati dal Ministro della giustizia. Fonti normative di rango ulteriormente subordinato sono le circolari, cioè atti amministrativi provenienti da superiori gerarchici e contenenti disposizioni di servizio vincolanti per le amministrazioni sottordinate. Regolamenti e circolari, prima della legge n. 354/1975, costituivano la fonte principale in materia e, ancora oggi, esse assumono un ruolo di primo piano nell'universo delle fonti di diritto penitenziario. Per approfondimenti, L. Filippi, G. Spangher, *Manuale di diritto penitenziario*, Milano, 2011, p. 1 ss.; S. Giambruno, *Diritto penitenziario*, Milano, 2006, p. 2 ss.

<sup>38</sup> J.L. Murdoch, *The Treatment of Prisoners. European Standards*, Strasbourg, 2006, 220.

<sup>39</sup> Sulle condizioni igieniche, C. eur. dir. uomo, *Lind c. Russia*, sent. 6 dicembre 2007, n. 25664/05; *Assenov e altri c. Bulgaria*, sent. 28 ottobre 1998, ric. 24760/94; *Novoselov c. Russia*, sent. 2 giugno 2005, ric. 66460/01; *Romanov c. Russia*, sent. 20 ottobre 2005, ric. 63993/00; *Kadikis c. Lettonia* (n. 2), sent. 4 maggio 2006, ric. 62393/00; *Mamedova c. Russia*, sent. 1 luglio 2006, ric. 7064/05. Sull'accesso limitato alla passeggiata all'aria aperta, C. eur. dir. uomo, *István Gábor Kovács c. Ungheria*, sent. 17 gennaio 2012, ric. 15707/10; *Moisseiev c. Russia*, sent. 9 ottobre 2008, ric. 62936/00; *Vlassov c. Russia*, sent. 12 giugno 2008, ric. 78146/01; *Babouchkine c. Russia*, sent. 18 ottobre 2007, ric. 67253/01. Sulla mancanza di ventilazione e di luce, C. eur. dir. uomo, *Peers c. Grecia*, sent. 19 aprile 2001, ric. 28524/95. Sulla mancanza di intimità nella cella, C. eur. dir. uomo, *Belevitskiy c. Russia*, sent. 1 marzo 2007, ric. 72967/01; *Khudoyorov c. Russia*, sent. 8 novembre 2005, ric. 6847/02.



raggiunge un certo livello di gravità, la mancanza di spazio in un istituto penitenziario può costituire l'elemento centrale - ed anche l'unico - da prendere in considerazione nella valutazione della conformità di una data situazione all'art. 3 Cedu<sup>40</sup>. Conclusione, questa, raggiunta in alcuni casi emblematici in cui lo spazio personale concesso al ricorrente era inferiore a 3 mq, ben al di sotto di quello raccomandato dal CPT.

In questa tendenza evolutiva si colloca la sentenza *Sulejmanovic c. Italia* del luglio 2009, con la quale i giudici di Strasburgo si sono per la prima volta occupati della situazione penitenziaria italiana<sup>41</sup>. La vicenda originava dal ricorso presentato da un detenuto presso il carcere di Roma-Rebibbia, che lamentava di essere stato costretto a vivere in una cella insieme ad altre persone e di aver potuto beneficiare, per la maggior parte della giornata, di uno spazio personale limitato (si parla di 2,70 mq).

Constatata la prova di tale situazione, la Corte ha affermato - perlomeno con riferimento a un circoscritto e definito periodo di detenzione - che "la flagrante mancanza di spazio personale di cui il ricorrente ha sofferto è, di per sé, costitutiva di un trattamento inumano o degradante"<sup>42</sup>. Accertata, così, la violazione dell'art. 3 Cedu, la Corte

---

<sup>40</sup> C. eur. dir. uomo, *Dorokhov c. Russia*, sent. 14 febbraio 2008, ric. n. 66802/01; *Aleksandr Makarov c. Russia*, sent. 12 marzo 2009, ric. n. 15217/07; *Melnikov c. Russia*, sent. 14 gennaio 2010, ric. n. 23610/03; *Mariana Marinescu c. Romania*, sent. 2 febbraio 2010, ric. n. 36110/03; *Răcăreanu c. Romania*, sent. 1 giugno 2010, ric. n. 14262/03; *Mukhutdinov c. Russia*, sent. 10 giugno 2010, ric. n. 13173/02; *Grozavu c. Romania*, sent. 2 novembre 2010, ric. n. 24419/04; *Arefyev c. Russia*, sent. 4 novembre 2010, ric. n. 29464/03; *Roman Karasev c. Russia*, sent. 25 novembre 2010, ric. n. 30251/03; *I. D. c. Moldavia*, sent. 30 novembre 2010, ric. n. 47203/06; *Petrenko c. Russia*, sent. 20 gennaio 2011, ric. n. 30112/04; *Micu c. Romania*, sent. 8 febbraio 2011, ric. n. 29883/06; *Vladimir Sokolov c. Russia*, sent. 29 marzo 2011, ric. n. 31242/05; *Akbar c. Romania*, sent. 5 aprile 2011, ric. n. 28686/04; *Ilyadi c. Russia*, sent. 5 maggio 2011, ric. n. 6642/05; *Vadim Kovalev c. Russia*, sent. 10 maggio 2011, ric. n. 20326/04; *Szel c. Ungheria*, sent. 7 giugno 2011, ric. n. 30221/06; *Goh c. Romania*, sent. 21 giugno 2011, ric. n. 9643/03; *Kondratishko e altri c. Russia*, sent. 19 luglio 2011, ric. n. 3937/03; *Mirosław Zielinski c. Polonia*, sent. 20 settembre 2011, ric. n. 3390/05. Per altri casi in cui uno spazio personale inferiore ai 3 mq pare essere stato l'elemento determinante per concludere alla violazione della Convenzione, *Lind c. Russia*, sent. 6 dicembre 2007, ric. n. 25664/05; *Kantyrev c. Russia*, sent. 21 giugno 2007, ric. n. 37213/02; *Andreï Frolov c. Russia*, sent. 29 marzo 2007, ric. n. 205/02; *Labzov c. Russia*, sent. 16 giugno 2005, ric. n. 62208/00; *Mayzit c. Russia*, sent. 20 gennaio 2005, ric. n. 63378/00.

<sup>41</sup> C. eur. dir. uomo, *Sulejmanovic c. Italia*, sent. 16 luglio 2009, ric. n. 22635/03, reperibile su [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>42</sup> C. eur. dir. uomo, *Sulejmanovic c. Italia*, cit., § 43.

ha condannato l'Italia al risarcimento dei danni morali (quantificati in euro 1.000) patiti dal detenuto. In quell'occasione, la Corte ha ritenuto sufficiente la riparazione pecuniaria, diversamente da quello che - come si vedrà - dirà in occasione della sentenza *Torreggiani*.

Nel giudizio della Corte assumono un peso decisivo gli *standard* spaziali raccomandati dal CPT. Si legge, in particolare nell'opinione concordante del giudice Sajó, che la mancanza di spazio in cella, nonostante non costituisca di per sé un trattamento inumano o degradante, dava luogo a una detenzione "palesamente e nettamente fuori dalle regole raccomandate dal Comitato"<sup>43</sup>. Un simile approccio - che considera lo spazio a disposizione del detenuto come esclusivo criterio di valutazione delle condizioni detentive - rivela, a ben vedere, che il sovraffollamento carcerario è essenzialmente un problema di tipo spaziale<sup>44</sup>.

Eppure - come osservato nell'opinione dissenziente espressa dai giudici Zagrebelsky e Jočienė<sup>45</sup> - l'equazione *spazio inadeguato = trattamento inumano o degradante*, sebbene lineare e semplice, solleva qualche perplessità<sup>46</sup>. Essi osservano, infatti, come esista una profonda differenza tra ciò che si ritiene *intollerabile* - vale a dire il trattamento inumano e degradante - e ciò che può ritenersi *auspicabile* - ossia i requisiti dimensionali auspicati appunto dal CPT -. La scelta della Corte europea di concentrarsi su ciò che è auspicabile - ancorché giustificata dalla volontà di incrementare la tutela contro i trattamenti vietati dall'art.

---

<sup>43</sup> Il giudice Sajó ha anche messo in risalto la preoccupante indifferenza da parte dell'Italia rispetto al problema del sovraffollamento; è soprattutto questa indifferenza - oltre alla mancanza di spazio nella cella - a qualificare il trattamento come "inumano e degradante". Cfr. M. Ruotolo, *Dignità e carcere*, cit., p. 29.

<sup>44</sup> Cfr. M. Bortolato, *Sovraffollamento carcerario e trattamenti disumani o degradanti*, in *Quest. giustizia*, 2009, p. 113.

<sup>45</sup> Nella sua *dissenting opinion*, il giudice Zagrebelsky osserva, in primo luogo, che il rinvio alle indicazioni provenienti dal CPT non è del tutto pertinente, dal momento che il CPT aveva auspicato alcuni requisiti dimensionali per le celle destinate ad accogliere persone sottoposte agli arresti o al fermo di polizia (dunque, alle c.d. camere di sicurezza), limitandosi, per il resto, a dettare una serie di indicazioni di principio sul trattamento penitenziario e le condizioni di detenzione, senza fissare alcun automatismo tra dimensione delle celle e numero dei detenuti.

<sup>46</sup> Tale circostanza è stata criticata anche in dottrina, si veda, ad esempio, A. Di Perna, *Situazione carceraria e divieto di tortura: il caso sulejmanovic*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3, 2009, 640; H. Tran, *La Cour européenne des droits de l'homme aux prises avec la surpopulation carcerale: lorsque le "souhaitable" définit l'acceptable*, in *Europe des libertés*, 30, 2009, p. 28.

3 Cedu - rischia di tradursi in una pericolosa deriva verso la relativizzazione del divieto, dato che, quanto più si abbassa la soglia minima di gravità, tanto più si è costretti a tenere conto dei motivi e delle circostanze<sup>47</sup>.

Siffatte perplessità sono, probabilmente, alla base del successivo mutamento dell'orientamento della Corte europea. Nel caso *Ananyev e altri c. Russia*<sup>48</sup> del gennaio 2012, i giudici di Strasburgo, abbandonato l'automatismo di un criterio prettamente spaziale, tornano a patrocinare l'idea di una valutazione congiunta delle concomitanti condizioni afflittive, quali la possibilità di svolgere attività fisica all'aperto, l'accesso alla luce naturale e all'aria, i servizi igienici. Certo, l'impossibilità di fruire di uno spazio individuale di almeno 3 mq all'interno della cella crea una forte presunzione che le condizioni detentive si traducano in un trattamento degradante in aperta violazione dell'art. 3 Cedu, ma non costituisce un rigido e insuperabile automatismo.

##### 5. ...e le più recenti conferme

Su questa scia, di recente, si segnala la vicenda *Muršič c. Croazia* sulla quale si è pronunciata anche la Grande Camera.

Nel giudizio di primo grado<sup>49</sup>, la Corte europea ha sì ribadito che i detenuti hanno diritto a un trattamento penitenziario umano, comprensivo di spazio adeguato, assenza di maltrattamenti fisici e psichici, ventilazione, illuminazione, ecc.; nondimeno, ha evidenziato che la sola dimostrazione di aver usufruito di uno spazio inferiore ai 3 mq non integra automaticamente un trattamento inumano e degradante. Questo indice deve sempre essere valutato insieme ad altri aspetti. E così, ad esempio, la libertà di movimento concessa ai detenuti in una struttura

---

<sup>47</sup> C. eur. dir. uomo, *Sulejmanovic c. Italia*, cit., opinione dissenziente del giudice Zagrebelsky. Si veda altresì M.L. Aversano, *Il sovraffollamento carcerario (art. 3 CEDU)*, in A. Di Stasi (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, Padova, 2016, p. 228.

<sup>48</sup> C. eur. dir. uomo, *Ananyev ed altri c. Russia*, sent. 10 gennaio 2012, ric. n. 42525/07, 60800/08. Si veda altresì, C. eur. dir. uomo, *Olszewski c. Polonia*, sent. 2 aprile 2013, ric. n. 21880/03.

<sup>49</sup> C. eur. dir. uomo, *Muršič c. Croazia*, sent. 12 marzo 2015, ric. n. 7334/13, reperibile su [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it).

e il libero accesso alla luce naturale ed all'aria costituiscono una compensazione sufficiente alla scarsa assegnazione di spazio per condannato<sup>50</sup>.

La pronuncia sembra confermare il progressivo discostamento della Corte di Strasburgo dal rigido automatismo menzionato e lo spostamento dell'asse dell'anticonvenzionalità verso una valutazione del requisito spaziale contestualizzata e relativizzata alla specificità del caso concreto. La disponibilità di uno spazio inferiore a 3 mq è solo un indice; indice che può essere vinto dallo Stato. Certo è che le difficoltà di carattere finanziario o logistico non possono mai giustificare la violazione della Cedu.

Il mutamento di tendenza rivelato dai giudici di Strasburgo non è passato inosservato. Nella sua opinione dissenziente, il giudice greco Sicilianos punta il dito sull'eccessiva diversità di approcci esistenti nella giurisprudenza europea intorno alla questione del minimo spazio personale che i detenuti dovrebbero avere a propria disposizione. In particolare, egli evidenzia l'esistenza di quattro fondamentali orientamenti: l'approccio più flessibile o minimalista secondo il quale persino i 3 mq non dovrebbero essere considerati di per sé come un minimo indispensabile in ogni circostanza; l'approccio più esigente o massimalista secondo il quale 4 mq dovrebbero sempre essere visti come il minimo; nel mezzo, gli altri due approcci secondo i quali la disponibilità di uno spazio personale inferiore, rispettivamente, a 3 o 4 mq crea una forte presunzione ("*strong presumption*")<sup>51</sup> di violazione dell'art. 3 Cedu.

---

<sup>50</sup> Cfr. C. eur. dir. uomo, *Muršič c. Croazia*, sent. 12 marzo 2015, cit., § 55. Sui precedenti richiamati: C. eur. dir. uomo, *Shkurenko c. Russia*, sent. 10 settembre 2009, ric. n. 15010/04; *Norbert Sikorski c. Polonia*, sent. 22 ottobre 2009, ric. n. 17599/05; *Vladimir Belyayev c. Russia*, sent. 17 ottobre 2013, ric. n. 9967/06.

<sup>51</sup> Sul concetto di "forte presunzione", il giudice greco afferma che "una presunzione *forte* non è né semplice né inconfutabile". Essa sta ad indicare che l'onere della prova per confutare la presunzione grava sullo Stato e, soprattutto, che lo Stato, per vincerla, deve presentare prove solide ed altrettanto forti per controbilanciare l'estrema mancanza di spazio nelle specifiche circostanze del caso ed in relazione al ricorrente specifico. In altri termini, a fronte di uno spazio inferiore ai 3 mq, lo Stato può vincere la presunzione di violazione della Cedu solo se tutte le altre condizioni sono adeguate (condizioni igieniche-sanitarie, libertà di movimento, attività lavorative, ecc.). Laddove anche queste siano inferiori allo *standard*, tale presunzione non può dirsi vinta e lo Stato va quindi condannato.

La differenza tra questi approcci, a prima vista, può sembrare non significativa. In realtà, adottare l'una o l'altra veduta può avere un impatto decisivo in un'ampia percentuale di casi di sovraffollamento carcerario. Da ciò l'auspicio di una definitiva presa di posizione da parte della Corte europea.

Come si è accennato, sulla vicenda *Muršič c. Croazia* si è pronunciata anche la Grande Camera che - seppure non all'unanimità - ha ricostruito quali sono i criteri di accertamento della violazione dell'art. 3 Cedu<sup>52</sup>. La Grande Camera, dopo avere ripercorso il *case-law* di Strasburgo in materia di sovraffollamento carcerario e violazione dell'art. 3 Cedu, ha ritenuto rilevanti, ai fini della decisione sul caso di specie, i seguenti principi:

(a) quando lo spazio personale scende sotto i 3 mq in una cella collettiva (così come quando il detenuto non dispone di un posto letto o di una superficie tale da consentirgli di muoversi tra il mobilio), la mancanza di spazio è considerata talmente grave che sussiste una “*strong presumption*” di violazione dell'art. 3 Cedu. Spetta allo Stato l'onere di confutare tale presunzione, dimostrando l'esistenza di fattori che, cumulativamente, siano in grado di compensare tale mancanza di spazio vitale - tra questi la brevità ed occasionalità della riduzione di spazio personale minimo, la sufficiente libertà di movimento, lo svolgimento di adeguate attività all'esterno della cella, l'adeguatezza della struttura -;

(b) quando lo spazio individuale in una cella collettiva si attesta tra i 3 e i 4 mq, l'art. 3 Cedu è violato se tale condizione risulta combinata ad altri aspetti di inadeguatezza della detenzione. Tali aspetti riguardano, in particolare, la possibilità di svolgere attività fisica all'aria aperta, la presenza di luce naturale e aria nella cella, l'adeguatezza della ventilazione e della temperatura, la possibilità di utilizzare il bagno in privato e il rispetto dei generali requisiti igienico-sanitari;

(c) nei casi in cui un detenuto disponga di più di 4 mq in una cella collettiva e, quindi, non si pongano problemi per quanto riguarda la mancanza di spazio personale, rimangono comunque rilevanti altri aspetti riguardanti le condizioni di detenzione ai fini della valutazione di conformità all'art. 3 Cedu.

---

<sup>52</sup> C. eur. dir. uomo, Grande Camera, *Muršič c. Croazia*, sent. 20 ottobre 2016, in [www.penalecontemporano.it](http://www.penalecontemporano.it), 13 novembre 2016, con nota di F. Cancellaro, *Carcerazione in meno di 3 metri quadri: la Grande Camera sui criteri di accertamento della violazione dell'art. 3 Cedu*, *ivi*.

La considerazione che, anche qui, esistono opinioni dissenzienti - ricalcanti grosso modo gli orientamenti già menzionati - prova come la Corte di Strasburgo si sia divisa al momento di valutare la sussistenza delle violazioni in parola. Mentre la maggioranza del collegio è giunta a negare la violazione della Convenzione in ipotesi di fruizione per periodi di breve durata di uno spazio inferiore ai 3 mq ovvero di spazi compresi tra i 3 e i 4 mq, la minoranza si è mostrata più sensibile e rigorosa. Quella dei criteri di accertamento della violazione dell'art. 3 Cedu è, pertanto, una questione ancora non pienamente risolta, che richiederà ulteriori riflessioni in sede tanto internazionale, quanto interna.

#### 6. La sentenza Torreggiani e altri c. Italia

La sentenza *Sulejmanovic c. Italia* ha fatto da apripista a una serie di ricorsi presentati alla Corte europea dei diritti dell'uomo da parte di detenuti italiani che lamentavano la violazione del proprio diritto a non subire pene o trattamenti inumani o degradanti in conseguenza del sovraffollamento carcerario.

Tali ricorsi sono culminati nella sentenza - a lungo attesa<sup>53</sup> - *Torreggiani e altri c. Italia* dell'8 gennaio 2013<sup>54</sup>. Si tratta di una sentenza c.d. pilota perché accerta una situazione sistematica e strutturale di contrasto dell'ordinamento nazionale con la Convenzione europea<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> La sentenza è stata a lungo attesa in quanto, già da anni, si denunciava l'ormai strutturale problema del sovraffollamento carcerario. Si veda, ad esempio, A. Pugiotto, "Una questione di prepotente urgenza" sempre più prepotentemente urgente, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 7 settembre 2012.

<sup>54</sup> C. eur. dir. uomo, *Torreggiani e altri c. Italia*, sent. 8 gennaio 2013, ric. n. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10; reperibile su [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it). Per un primo commento alla sentenza, si veda F. Viganò, *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 9 gennaio 2013; M. Alfieri, *Sovraffollamento carcerario e ultimatum di Strasburgo: l'Italia chiamata all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1, 2013, 83.

<sup>55</sup> Non si tratta della prima sentenza-pilota pronunciata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo su questo problema. Già prima della sentenza menzionata, la Corte di Strasburgo, nelle sentenze *Orchowski c. Polonia* (ric. n. 17885/04) e *Norbert Sikorski c. Polonia* (ric. n. 17599/05) del 22 ottobre 2009 - muovendo dalle denunce della Corte costituzionale, dell'Ombudsman e dello stesso Governo, nonché basandosi su dati

A detta della Corte, infatti, i dati statistici disponibili depongono in maniera univoca per la sussistenza non di episodi isolati ma di un “problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone”<sup>56</sup>.

### *6.1 I fatti e le doglianze dei ricorrenti.*

La sentenza trova origine nei ricorsi presentati da sette ricorrenti i quali erano stati ristretti negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e Piacenza per periodi oscillanti tra i quattordici e i cinquantaquattro mesi<sup>57</sup>.

Dei sette ricorrenti, soltanto uno aveva presentato, nell’aprile del 2010, reclamo al magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia per dolersi delle precarie condizioni della propria detenzione e per denunciare la violazione del principio di parità di condizioni fra i detenuti. Ricorso in effetti accolto nell’agosto dello stesso anno, a cui era poi seguito il trasferimento del detenuto in una diversa e più ampia cella.

Invocando l’art. 3 Cedu, i ricorrenti sostenevano che le condizioni detentive alle quali erano stati assoggettati potevano ben qualificarsi come trattamenti inumani e degradanti. In particolare, essi lamentavano di essere stati confinati, per svariati mesi, in celle di 9 mq, ciascuno assieme ad altri due detenuti, avendo, pertanto, a disposizione uno spazio personale di 3 mq, ulteriormente ridotto dalla presenza del mobilio. Essi denunciavano, altresì, di non avere potuto usufruire in quantità sufficiente di acqua calda e illuminazione.

---

statistici - era pervenuta al riscontro di una violazione sistemica dell’art. 3 Cedu a causa proprio del sovraffollamento carcerario.

<sup>56</sup> C. eur. dir. uomo, *Torreggiani e altri c. Italia*, sent. 8 gennaio 2013, cit., § 88.

<sup>57</sup> Nello specifico il sig. Torreggiani è stato detenuto nel carcere di Busto Arsizio dal 13 novembre 2006 al 7 maggio 2011, il sig. Bamba dal 20 marzo 2008 al 23 giugno 2011 e il sig. Biondi dal 29 giugno 2009 al 21 giugno 2011. In relazione all’istituto penitenziario di Piacenza il sig. Sela vi è stato detenuto dal 14 febbraio 2009 al 19 aprile 2010, il sig. El Haili dal 15 febbraio 2008 all’8 luglio 2010 e il sig. Hajjoubi dal 19 ottobre 2009 al 30 marzo 2011. il sig. Ghisoni, incarcerato il 13 settembre 2007, era ancora detenuto al momento della pronuncia della sentenza.

## 6.2. Sulla ricevibilità dei ricorsi

Il Governo, in via preliminare, spiegava due eccezioni in merito alla ricevibilità dei ricorsi: il difetto della qualità di vittima dei ricorrenti e il mancato esaurimento dei rimedi interni.

Sotto il primo profilo, il Governo assumeva che i ricorrenti - seppur successivamente alla presentazione dei ricorsi - erano già stati scarcerati o trasferiti in altre celle, da ciò l'asserita mancanza della qualità di vittima della condotta anticonvenzionale - qualità che, com'è noto, legittima la proposizione del ricorso alla Corte europea -.

Nel respingere detta eccezione, la Corte, in applicazione di un suo consolidato principio, ha evidenziato come soltanto un riconoscimento, esplicito o implicito, da parte delle autorità nazionali, della violazione denunciata, in uno con l'offerta di adeguata riparazione, può privare il ricorrente della qualità di vittima<sup>58</sup>. Circostanze, queste, assenti nei casi di specie.

Con riferimento alla seconda eccezione, il Governo sottolineava come, non avendo i ricorrenti - eccetto uno - presentato reclamo al magistrato di sorveglianza *ex artt.* 35 e 69 della legge n. 354 del 1975 (legge sull'ordinamento penitenziario), le vie di ricorso interne non potevano considerarsi esaurite<sup>59</sup>.

Nel respingere anche questa eccezione, i giudici di Strasburgo, richiamando ancora una volta consolidata giurisprudenza sul punto, hanno ribadito come un rimedio esclusivamente riparatorio non potesse di per sé considerarsi sufficiente in relazione a denunce di condizioni di detenzione contrarie all'art. 3 Cedu, in quanto mancante di un effetto preventivo volto a impedire il protrarsi della violazione dedotta o a consentire ai detenuti di ottenere un miglioramento delle loro condizioni materiali di detenzione<sup>60</sup>. Da ciò il giudizio di inadeguatezza delle forme di tutela delle posizioni giuridiche soggettive del carcerato previste nel nostro ordinamento<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> C. eur. dir. uomo, *Torreggiani e altri c. Italia*, sent. 8 gennaio 2013, cit., § 38-40. Per approfondimenti si vedano i precedenti ivi richiamati.

<sup>59</sup> C. eur. dir. uomo, *Torreggiani e altri c. Italia*, sent. 8 gennaio 2013, cit., § 41.

<sup>60</sup> C. eur. dir. uomo, *Torreggiani e altri c. Italia*, sent. 8 gennaio 2013, cit., § 50. Per approfondimenti si vedano i precedenti ivi richiamati.

<sup>61</sup> Nel nostro sistema, tale tutela è incentrata sul reclamo al magistrato di sorveglianza: strumento multiforme attraverso il quale il detenuto in situazioni



Non solo. La Corte ha rilevato, con specifico riferimento all'ordinanza del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia emessa a seguito del reclamo presentato da uno dei ricorrenti, come la pronuncia sia stata a lungo ineseguita, giacché il trasferimento era stato disposto soltanto sei mesi dopo. Ecco, quindi, che accanto all'inadeguatezza dei rimedi<sup>62</sup>, si aggiunge la loro pratica ineffettività, stante l'assenza nel nostro ordinamento di un meccanismo esecutivo delle statuizioni del giudice di sorveglianza<sup>63</sup>.

### 6.3. Nel merito

Nel merito il Governo sosteneva che le condizioni detentive dei ricorrenti non raggiungevano la soglia minima di gravità necessaria ai

---

eterogenee può denunciare la lesione di diritti derivante da provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria. Sulla complessità e frammentarietà della disciplina dei reclami, si veda P. Corvi, *Sovraffollamento carcerario e tutela dei diritti del detenuto: il ripristino della legalità*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 4, 2013, p. 1794 ss. L'Autrice evidenzia, inoltre, che un secondo aspetto problematico del sistema riguarda le modalità attraverso le quali è assicurata la garanzia del contraddittorio nei diversi modelli di reclamo.

<sup>62</sup> Sul problema della tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'amministrazione penitenziaria, si vedano, tra gli altri, E. Fazzioli, *Diritti dei detenuti e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 190 ss.; M. Ruotolo, *La tutela dei diritti del detenuto tra incostituzionalità per omissione e discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 203 ss.; Id., *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., p. 190 ss.; C. Santoriello, *Quale tutela giurisdizionale nei confronti dei provvedimenti dell'amministrazione penitenziaria?*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 222 ss. Si veda altresì Corte cost., sent. 8 - 11 febbraio 1999, n. 26, in *Giur. cost.*, 1999, p. 176 ss.

<sup>63</sup> C. eur. dir. uomo, *Torreggiani e altri c. Italia*, sent. 8 gennaio 2013, cit., § 49. L'unica norma che espressamente concerne l'esecuzione dei provvedimenti del giudice di sorveglianza - l'art. 659 cod. proc. pen. - prende in considerazione le pronunce con cui si dispone la carcerazione o la scarcerazione del condannato o si statuisce in ordine alle misure di sicurezza diverse dalla confisca. In tutti gli altri casi manca una specifica disciplina che preveda un meccanismo di esecuzione forzata dei provvedimenti del giudice di sorveglianza, cosicché le statuizioni in essi contenute, sia pure formalmente vincolanti, rimangono lettera morta in caso di inottemperanza dell'Amministrazione penitenziaria. Diffusamente, P. Corvi, *Sovraffollamento carcerario e tutela dei diritti del detenuto: il ripristino della legalità*, cit.

fini dell'ipotizzata violazione dell'art. 3 Cedu e che, in ogni caso, i ricorrenti non avevano sufficientemente provato le loro doglianze<sup>64</sup>.

Innanzitutto, sotto questo profilo, la Corte ha sottolineato che il principio dell'onere della prova in capo al ricorrente è soggetto ad eccezioni tutte le volte in cui l'interessato versi in condizioni di particolare vulnerabilità (come quando egli è soggetto al controllo esclusivo degli agenti dello Stato)<sup>65</sup>. Quando il Governo è il solo ad avere accesso alle informazioni che possono corroborare o smentire le affermazioni del ricorrente, spetta allo Stato stesso produrle. Non avendo il Governo fornito alcun elemento a sostegno delle proprie tesi, la Corte ha proceduto ad analizzare la questione delle condizioni detentive sulla base delle affermazioni dei ricorrenti e di tutti gli elementi in suo possesso.

Preso atto, pertanto, della bontà delle asserzioni dei detenuti, la Corte - stavolta all'unanimità - ha concluso per la non conformità dello spazio a disposizione dei ricorrenti ai criteri da essa ritenuti accettabili alla luce delle raccomandazioni del CPT. Seguendo il filone giurisprudenziale prima ricordato - che considera integrato un trattamento inumano e degradante allorché ciascun detenuto disponga di uno spazio personale pari o inferiore a 4 mq, unitamente alla sussistenza di ulteriori condizioni aggravanti<sup>66</sup> - la Corte ha accertato, nei casi di specie, la violazione dell'art. 3 Cedu per essere stati i ricorrenti sottoposti ad una prova d'intensità superiore all'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione.

La Corte ribadisce che "la carcerazione non fa perdere al detenuto il beneficio dei diritti sanciti dalla Convenzione. Al contrario, in alcuni casi, la persona incarcerata può avere bisogno di una maggiore tutela proprio per la vulnerabilità della sua situazione e per il fatto di trovarsi

---

<sup>64</sup> C. eur. dir. uomo, *Torreggiani e altri c. Italia*, sent. 8 gennaio 2013, cit., §§ 59-64.

<sup>65</sup> C. eur. dir. uomo, *Torreggiani e altri c. Italia*, sent. 8 gennaio 2013, cit., § 72.

<sup>66</sup> Il parametro di raffronto per l'individuazione di tale spazio non è costituito, come nella sentenza *Sulejmanovic*, dal II Rapporto generale delle attività del CPT, bensì dal minimo comun denominatore di 4 mq emergente dai diversi Rapporti di visita redatti nel corso degli anni dal CPT, richiamati anche nella pronuncia *Ananyev e altri c. Russia*, cit., in specie § 144. Ed ancora, a differenza della sentenza *Sulejmanovic*, la sentenza *Torreggiani* si premura di indicare ulteriori fattori (insufficiente illuminazione e ventilazione delle celle) i quali "sembrano aver aggravato" il trattamento inumano costituito dall'assenza di spazio adeguato.

totalmente sotto la responsabilità dello Stato”<sup>67</sup>. Ciascuno Stato, in presenza dell'accertamento del reato, deve sì poter limitare la libertà personale del responsabile, ma il trattamento penitenziario deve essere improntato a criteri di umanità. Al detenuto deve essere assicurato uno spazio adeguato all'interno della cella, la possibilità di un cambio di aria, di una temperatura sufficiente (non troppo calda o fredda), un'illuminazione adeguata, il diritto, nei limiti in cui è possibile, di osservare le proprie pratiche religiose e i diritti collegati alla stessa persona umana.

In conseguenza di queste considerazioni, i giudici di Strasburgo hanno condannato lo Stato italiano a corrispondere ai ricorrenti, a titolo di equa soddisfazione per il danno morale subito (*ex art. 41 Cedu*), somme di entità variabile da 10.600 a 23.500 euro, in relazione alla durata della rispettiva detenzione in condizioni di sovraffollamento<sup>68</sup>.

#### *6.4. La natura della sentenza: la sentenza-pilota*

Di fronte a mancanze di tipo sistemico, fondate su difetti strutturali nella legislazione, nella prassi o nella giurisprudenza interna, da anni, è invalsa l'abitudine della Corte europea di adottare sentenze c.d. pilota<sup>69</sup>.

Con queste, la Corte europea, tanto nella parte motiva quanto nel dispositivo, precisa quale ordine di interventi strutturali - sulla legislazione e sulla prassi interna - debbano essere posti in essere dal Parlamento e dal Governo nazionale. Così facendo, la Corte non annulla né modifica direttamente disposizioni interne contrastanti con la Cedu - in ciò distinguendosi dalle Corti costituzionali domestiche -, piuttosto essa assume il ruolo di *autorevole impulso* rispetto alle riforme necessarie

---

<sup>67</sup> C. eur. dir. uomo, *Torreggiani e altri c. Italia*, sent. 8 gennaio 2013, cit., § 65.

<sup>68</sup> C. eur. dir. uomo, *Torreggiani e altri c. Italia*, sent. 8 gennaio 2013, cit., §§ 103-106.

<sup>69</sup> In generale, sulla nozione di sentenza-pilota, si veda F.M. Palombino, *La "procedura di sentenza-pilota" nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 2008, I, p. 91 ss. Si veda altresì, A. Tamietti, M. Fiori, F. De Santis di Nicola, D. Ranalli, V. Ledri, *Note a margine della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Torreggiani e altri*, cit., p. 64 ss.

per conformare il sistema giuridico nazionale alle esigenze della Convenzione<sup>70</sup>.

Due sono gli scopi che la Corte intende raggiungere con l'adozione delle sentenze-pilota. Lo scopo immediato è quello di evitare di trovarsi gravata da un numero esponenzialmente crescente di ricorsi simili o pressoché identici. A tal proposito, la Corte, in attesa degli interventi strutturali, è solita disporre, per un determinato periodo, la sospensione dell'esame dei ricorsi pendenti aventi il medesimo oggetto della sentenza-pilota. Scopo ultimo di questo tipo di pronunce è, invece, quello di imporre agli Stati condannati l'obbligo di introdurre misure di ordine generale atte ad evitare il ripetersi di ulteriori violazioni, attraverso il superamento - si spera - definitivo della problematica strutturale.

L'importanza di questo tipo di sentenze risiede proprio nei loro effetti trascendenti i fatti specifici del caso individuale.

Siffatte riforme non sono soltanto auspicabili - onde evitare ulteriori condanne -, ma costituiscono un vero e proprio obbligo giuridico per lo Stato firmatario (*ex art. 46 Cedu*), sulla cui esecuzione vigila il Comitato dei Ministri<sup>71</sup>. Ancorché lo Stato sia, in linea di principio, libero di esercitare la propria discrezionalità nella scelta delle misure reputate più adatte a risolvere il problema evidenziato dalla Corte, esso resta comunque vincolato al raggiungimento degli obiettivi indicati in sentenza e non può prescindere dai rilievi effettuati della Corte nel constatare le cause del difetto sistemico.

La procedura della sentenza-pilota è stata adottata, come detto, nel caso in esame. Oggetto di censura, infatti, non erano soltanto le

---

<sup>70</sup> A. Tamietti, M. Fiori, F. De Santis di Nicola, D. Ranalli, V. Ledri, *Note a margine della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Torreggiani e altri*, cit., p. 68.

<sup>71</sup> Stante l'importanza delle sentenze-pilota, la Corte ha modificato il proprio regolamento, introducendo un articolo *ad hoc* per regolamentare la procedura da seguire in tali casi. Si tratta dell'attuale art. 61 del Regolamento, entrato in vigore il 21 febbraio 2011. La norma prevede che le parti siano invitate ad esprimere il proprio parere circa l'esistenza di un difetto sistemico, che il ricorso goda di un trattamento prioritario e che, in un'eventuale sentenza richiedente "misure di riparazione a livello interno", la Corte possa: (a) fissare un termine per la loro adozione; (b) riservare la questione dell'equa soddisfazione fino a tale data; (c) aggiornare l'esame dei ricorsi simili pendenti; (d) riprendere l'esame dei ricorsi aggiornati nel caso in cui lo Stato convenuto non si conformi al dispositivo della sentenza-pilota. Lo Stato resta libero nella scelta dei mezzi attraverso i quali adempiere i propri doveri, pur essendo soggetto alla supervisione del Comitato dei Ministri, chiamato a valutare la conformità di tali mezzi con gli obiettivi indicati in sentenza.

condizioni di detenzione dei ricorrenti ma l'intero sistema penitenziario italiano che appariva generalmente incapace di assicurare spazi minimi adeguati, stante la costante sproporzione tra la capienza delle carceri e il numero degli internati<sup>72</sup>.

Individuato il problema strutturale e constatata la limitata efficacia delle misure fino a quel momento messe in campo dallo Stato italiano, la Corte europea ha indicato al Governo nazionale la via da intraprendere per giungere ad una rapida ed efficace chiusura della questione. Accanto alla condanna pecuniaria, infatti, i giudici di Strasburgo hanno ingiunto all'Italia di introdurre, entro il termine di un anno dalla definitività della sentenza (ossia dal 26 maggio 2013), "un ricorso o una combinazione di ricorsi che abbiano effetti preventivi e compensativi" e che siano realmente in grado di offrire un ristoro adeguato e sufficiente per i casi di sovraffollamento carcerario, in conformità ai principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte<sup>73</sup>.

Due, dunque, le tipologie di rimedio da introdurre:

(a) *rimedi preventivi* diretti alla rimozione delle cause del sovraffollamento, anche attraverso la diminuzione dei casi di custodia cautelare in carcere<sup>74</sup>;

(b) *rimedi compensativi* volti a prevedere un sistema di ricorsi che consenta una tutela giurisdizionale effettiva del diritto a condizioni di

---

<sup>72</sup> Constatando che le carceri italiane, concepite per avere una capienza di circa 45.000 detenuti, ospitano in realtà 66.585 detenuti, con un tasso di sovraffollamento del 148%, la Corte ha messo in evidenza la portata generale del problema, che coinvolge praticamente l'intera popolazione carceraria. I dati presi in considerazione dalla Corte nella sentenza *Torreggiani* erano aggiornati al 13 aprile 2012. Cfr. C. eur. dir. uomo, *Torreggiani e altri c. Italia*, sent. 8 gennaio 2013, cit., §§ 87-89 e 92.

<sup>73</sup> La Corte ha fornito indicazioni sulle misure da prendere attraverso il rinvio al contenuto delle due Raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa riguardanti il sovraffollamento e le condizioni di detenzione: Raccomandazione n. R (1999) 22 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 30 settembre 1999 riguardante il sovraffollamento delle carceri e l'inflazione carceraria; Raccomandazione n. R (2006) 2 dell'11 gennaio 2006 e dedicata alle condizioni di detenzione. I passaggi essenziali dei documenti in questione sono richiamati nella sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*, cit., §§ 31-32. In un simile contesto, appaiono inadeguate misure-tampone come la costruzione di nuove carceri o la concessione di indulti, che permetterebbero il deflusso e la redistribuzione della popolazione carceraria senza tuttavia poter agire sui fattori all'origine del sovraffollamento.

<sup>74</sup> La Corte ha rimarcato come in Italia il 40% circa degli internati nelle carceri siano persone in attesa di essere giudicate. Cfr. C. eur. dir. uomo, *Torreggiani e altri c. Italia*, cit., § 94.

detenzione compatibili con la Convenzione, mediante la rapida cessazione delle violazioni (tutela in forma specifica) e il riconoscimento di una riparazione (anche economica) per la detenzione subita (tutela per equivalente)<sup>75</sup>.

7. *Gli interventi di riforma adottati del legislatore italiano per ottemperare ai diktat della Corte europea dei diritti dell'uomo.*

La rimozione dei difetti strutturali evidenziati dai giudici di Strasburgo rispetto all'ordinamento italiano ha originato l'adozione di una serie di interventi legislativi specifici<sup>76</sup>.

7.1. *Gli interventi adottati all'indomani della sentenza Sulejmanovic e la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla magistratura di sorveglianza*

Che il problema del sovraffollamento fosse noto al legislatore italiano già prima della sentenza *Torreggiani* era punto assodato: il Governo italiano, nel gennaio del 2010, aveva dichiarato lo stato di emergenza carceraria<sup>77</sup> ed aveva predisposto il c.d. *Piano carceri* al principale scopo di implementare le strutture esistenti<sup>78</sup>. Eppure, come si

---

<sup>75</sup> La Corte è esplicita nell'affermare che il mero risarcimento non è suscettibile di incidere sulle condizioni di detenzione all'origine della violazione e non è quindi idoneo a garantire una tutela effettiva. Cfr. C. eur. dir. uomo, *Torreggiani e altri c. Italia*, sent. 8 gennaio 2013, cit., § 50.

<sup>76</sup> Per approfondimenti, A. Diddi (a cura di), *L'esecuzione e il diritto penitenziario*, Pisa, 2016.

<sup>77</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2010, recante "Dichiarazione dello stato di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale". Il testo del decreto è reperibile sul sito [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it). Lo stato di emergenza è stato poi prorogato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 gennaio 2011. Reperibile nel medesimo sito.

<sup>78</sup> Con ordinanza n. 3861 del 19 marzo 2010, recante "Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare la situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale", il Presidente del Consiglio dei Ministri ha nominato un Commissario delegato al

vedrà, solo dopo la sentenza *Torreggiani*, il legislatore ha finalmente avviato l'auspicata politica di riforme volta a restituire al carcere la sua dimensione di *extrema ratio* e a deflazionare il numero di internati.

Già all'indomani della sentenza *Sulejmanovic*, il nostro legislatore aveva posto in essere degli interventi normativi. Questi erano per lo più finalizzati allo svuotamento delle carceri ma non a contenere nuovi ingressi. Tra essi, in particolare, la legge n. 199/2010, c.d. legge svuota carceri<sup>79</sup>, con la quale è stata introdotta la possibilità di eseguire la pena detentiva non superiore a dodici mesi (anche costituente parte residua di maggior pena) presso l'abitazione del condannato o in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza. Il successivo decreto legge n. 211/2011 ha poi elevato a diciotto mesi la predetta soglia di pena entro la quale può essere richiesta la misura appena menzionata<sup>80</sup>.

Questi interventi, nonostante il loro intento deflattivo, non avevano attenuato, se non di poco, il problema del sovraffollamento, che continuava a persistere<sup>81</sup>.

Nell'insufficienza delle misure legislative, sono stati i giudici di sorveglianza a proporre una soluzione, sollevando questione di

---

Ministero della Giustizia incaricato di elaborare un piano di intervento per le carceri ("Piano carceri"). Il testo dell'ordinanza è reperibile sul sito [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it). Il 29 giugno 2010 un Comitato costituito dal Ministro della Giustizia, dal Ministro delle Infrastrutture e dal Capo del dipartimento della Protezione civile ha approvato il piano di intervento presentato dal Commissario delegato. Tale piano prevedeva prima di tutto la costruzione di 11 nuovi istituti penitenziari e di 20 padiglioni all'interno di strutture già esistenti, fatto che implicava la creazione di 9.150 posti in più e l'assunzione di 2.000 nuovi agenti di polizia penitenziaria. I lavori dovevano essere portati a termine entro il 31 dicembre 2012.

<sup>79</sup> Legge 26 novembre 2010, n. 199, recante "Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno". Per un primo commento, S. Turchetti, *Legge svuotacarceri e esecuzione della pena presso il domicilio: ancora una variazione sul tema della detenzione domiciliare?*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 14 dicembre 2010.

<sup>80</sup> Decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante "Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri", convertito in legge 17 febbraio 2012, n. 9. Per un commento, L. Pistorelli, *Relazione a cura dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione*, [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 28 dicembre 2011.

<sup>81</sup> La stessa Corte di Strasburgo riconosce che «alla data del 13 aprile 2012, le carceri italiane accoglievano 66.585 detenuti, ossia un tasso di sovraffollamento del 148%. Il 42 % dei detenuti sono in attesa di essere giudicati e sono sottoposti a custodia cautelare». Cfr. C. eur. dir. uomo, *Torreggiani e altri c. Italia*, sent. 8 gennaio 2013, cit., § 29.

legittimità costituzionale dell'art. 147 cod. pen.<sup>82</sup>, norma che disciplina le ipotesi di differimento facoltativo della pena. Tra i vari casi in cui è possibile rinviare l'esecuzione, l'articolo non contemplava – e tuttora non contempla – l'ipotesi in cui la pena rischi di eseguirsi in condizioni contrarie al senso di umanità. È proprio tale assenza ad essere ritenuta, dai giudici rimettenti, in contrasto con gli artt. 27 co. 3, 117 co. 1 (nella parte in cui recepisce l'art. 3 Cedu), 2 e 3 Cost.

La questione costituiva, all'evidenza, un tentativo di individuare, in via pretoria, un rimedio preventivo ed effettivo contro la violazione del diritto fondamentale del detenuto a un trattamento penitenziario umano e non degradante. La strada del rinvio dell'esecuzione della pena costituiva, secondo i giudici rimettenti, una delle possibili strade onde

---

<sup>82</sup> Trib. Sorveglianza Venezia, ord. 13 febbraio 2013, Pres. Pavarin, Est. Bortolato, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), con nota di F. Viganò, *Alla ricerca di un rimedio giurisdizionale preventivo contro il sovraffollamento delle carceri: una questione di legittimità costituzionale della vigente disciplina in materia di rinvio dell'esecuzione della pena detentiva*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 20 febbraio 2013. Nonché Trib. Sorveglianza di Milano, ord. 12 marzo 2013 (dep. 18 marzo 2013), Pres. ed est. Fadda, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), con nota di A. Della Bella, *Sollezata ancora questione di illegittimità costituzionale dell'art. 147 c.p.: il Tribunale di Sorveglianza di Milano segue la strada imboccata dal Tribunale di Venezia per rispondere al problema del sovraffollamento carcerario*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 28 marzo 2013. Per ulteriori commenti, F. Della Casa, *Il problematico impiego della sospensione dell'esecuzione in chiave "anti-overcrowding". La parola alla Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2013, p. 997 ss.; A. Gargani, *Trattamento disumano e rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena: verso una sentenza additiva?*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, p. 572 ss.; R. Orlandi, *Il sovraffollamento delle carceri al vaglio della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2, 2013, p. 424 ss. A sostegno della propria argomentazione, il Tribunale di Sorveglianza di Venezia cita la giurisprudenza della Corte Costituzionale tedesca e della Corte suprema degli Stati Uniti. Il 22 febbraio 2011, la Corte Costituzionale tedesca, applicando il principio della preminenza della tutela della dignità della persona rispetto all'obbligo di esecuzione della pena, ha affermato che lo stato dovrebbe rinunciare all'esecuzione della pena nel caso di detenzioni non rispettose della dignità umana. In una direzione analoga, il 23 maggio 2011, la Corte suprema degli Stati Uniti, nella sentenza *Plata c. Brown*, ha imposto al Governo della California una drastica riduzione della popolazione detenuta e la liberazione di addirittura 46.000 detenuti. Per un approfondimento della sentenza della Corte costituzionale tedesca si veda F. D'Aniello, *La dignità umana e gli spazi della detenzione. La sentenza 1 BvR 409/09 – 22/02/2011 del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in [www.altrodiritto.it](http://www.altrodiritto.it). Per un approfondimento della sentenza della Corte suprema degli Stati Uniti, si veda M. Schlanger, *Plata v. Brown and realignment: jails, prisons, Courts and politics*, in *Harv. C. R.-C. L. L. Rev.* 48, 1, 2013, p. 165 ss.



scongiorare un'esecuzione anticonvenzionale. Una strada che, specie nella versione del rinvio facoltativo, presentava il vantaggio di attribuire al giudice un potere discrezionale nella selezione dei condannati ai quali concedere il beneficio, nel quadro di un bilanciamento caso per caso tra le esigenze di tutela della collettività e dei diritti fondamentali del condannato.

La Corte costituzionale, in quell'occasione, pur condividendo il "grido di allarme" lanciato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, ha riconosciuto il rischio di incidere, nelle forme sollecitate dai giudici remittenti, sull'assetto normativo dell'art. 147 cod. pen. Quest'ultimo, a ben vedere, ha ad oggetto un istituto - quello del rinvio facoltativo della pena - la cui applicazione ai casi di sovraffollamento carcerario avrebbe comportato margini di elevata casualità. La Consulta, in secondo luogo, ha evidenziato come il risultato auspicato dalla Corte di Strasburgo possa essere realizzato con una più ampia applicazione di altri istituti, quali quelli delle misure alternative alla detenzione.

Condividendo le conclusioni della Corte costituzionale, parte della dottrina ha osservato come lo Stato non abbia, in effetti, solo l'obbligo di garantire condizioni di detenzione umane, ma anche il compito ineludibile di tutelare la collettività da comportamenti violenti, quali quelli commessi dai condannati, e ciò a garanzia della vita e dell'incolumità dei cittadini (art. 2 Cedu)<sup>83</sup>.

Si badi, nondimeno, che la Corte costituzionale, nel dichiarare l'inammissibilità delle questioni sollevate per le ragioni appena menzionate, ha comunque riconosciuto il *vulnus* nella mancanza di un rimedio di tal genere. Ha, quindi, lanciato un forte monito al legislatore, riservandosi, "in caso di inerzia legislativa", di adottare "in un eventuale successivo procedimento", le "necessarie decisioni dirette a far cessare l'esecuzione della pena in condizioni contrarie al senso di umanità"<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Cfr. A. Tamietti, M. Fiori, F. De Santis di Nicola, D. Ranalli, V. Ledri, *Note a margine della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Torreggiani e altri*, cit., p. 81.

<sup>84</sup> Corte cost., sent. 9 ottobre 2013, n. 279, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), con nota di G.L. Gatta, *Sovraffollamento carcerario: dalla Corte costituzionale un monito al legislatore*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 25 novembre 2013. Per ulteriori commenti, E. Aprile, *Osservazioni a C. cost., n. 279, 9 ottobre 2013*, in *Cass. pen.*, 2, 2014, p. 512; F. Della Casa, *Il monito della Consulta circa il «rimedio estremo» della scarcerazione per il condannato vittima di un grave e diffuso sovraffollamento*, in *Giur. cost.*, 6, 2013, p. 4533; A. Pugiotto, *L'Urlo di Munch della magistratura di sorveglianza (statuto costituzionale della pena e sovraffollamento carcerario)*, in *Giur. cost.*, 6,

Con tali parole, la Consulta, ha dunque, di fatto, prospettato un potenziale futuro accoglimento della questione ove riproposta.

## 7.2. *Gli interventi adottati dopo la sentenza Torreggiani*

Più incisive le riforme successive alla sentenza *Torreggiani*<sup>85</sup>.

Il 27 novembre 2013 lo Stato italiano ha presentato alla Corte di Strasburgo un *Piano d'azione* per la risoluzione del problema del sovraffollamento carcerario<sup>86</sup>. Il piano si articolava su cinque punti: (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) la costruzione di nuovi istituti penitenziari o l'ingrandimento degli esistenti; (3) l'introduzione di misure organizzative all'interno delle carceri volte soprattutto ad accordare ai detenuti una maggiore libertà di circolazione; (4) la creazione di ricorsi interni di tipo preventivo; (5) la previsione di rimedi compensativi o risarcitori.

---

2013, p. 4542; M. Ruotolo, *Quale tutela per il diritto a un'esecuzione della pena non disumana? Un'occasione mancata o forse soltanto rinviata*, in *Giur. cost.*, 6, 2013, p. 4549; A. De Francesco, *Sovraffollamento carceri: inammissibile la questione di legittimità sul rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena*, in *Dir. e giust.*, 2013, p. 1367.

<sup>85</sup> Per un completo esame di tali riforme, si veda A. Mangiaracina, *Italia e sovraffollamento carcerario: ancora sotto osservazione*, in *Dir. pen. cont.*, 1, 2015, p. 414 ss.

<sup>86</sup> Il testo dell'*Action Plan* è reperibile sul sito del Consiglio d'Europa ([www.coe.int](http://www.coe.int)). Si tratta del documento DH-00(2013)1368 - 1193 meeting (4-6 March 2014) (DH) - Action report (29/11/2013) "Communication from Italy concerning the case of Torreggiani and others against Italy (Application No. 43517/09)".

L'attuazione di tale Piano si è concretizzata in una serie di provvedimenti: d.l. n. 78/2013<sup>87</sup>; d.l. n. 146/2013<sup>88</sup>; l. n. 67/2014<sup>89</sup>; d.l. n. 92/2014<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup> Il decreto legge n. 78/2013, recante “Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena”, convertito con modificazioni dalla legge n. 94/2013, prevede un aumento del limite di pena per la custodia cautelare in carcere; un accesso facilitato al beneficio della liberazione anticipata e alle misure alternative alla detenzione, nonché una maggiore applicazione della detenzione domiciliare. Per un primo commento, si veda A. Della Bella, *Convertito in legge il ‘decreto carceri’ 78/2013: un primo timido passo per sconfiggere il sovraffollamento*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 15 settembre 2013.

<sup>88</sup> Il decreto legge n. 146/2013, convertito con legge n. 10/2014, prevede: un maggiore utilizzo del braccialetto elettronico; l'esecuzione presso il domicilio delle pene o dei residui di pena inferiori a 18 mesi; riduzioni di pena più importanti per le persone che hanno partecipato con successo alle attività di reinserimento durante il periodo 2010-2015 (c.d. liberazione anticipata speciale). Il decreto, inoltre, introduce nel nuovo art. 35-*bis* ord. penit. il reclamo di tipo giurisdizionale, dinanzi al magistrato di sorveglianza, diretto a denunciare le condizioni materiali di detenzione e a farne cessare la sussistenza. Il procedimento prevede nel suo sviluppo uno specifico rimedio mutuato dallo schema del giudizio amministrativo di ottemperanza. Detta legge prevede anche l'istituzione di un *Garante per i detenuti*: un nuovo organo composto da tre persone nominate dal Presidente della Repubblica, con il potere di controllare che tutte le limitazioni della libertà avvengano nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone. Per un primo commento, si veda A. Della Bella, *Un nuovo decreto-legge sull'emergenza carceri: un secondo passo, non ancora risolutivo, per sconfiggere il sovraffollamento*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 7 gennaio 2014. Si veda, inoltre, la Relazione dell'Ufficio del Massimario della Cassazione redatta dal Cons. Antonio Corbo, reperibile su [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>89</sup> La legge n. 67/2014 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. Parte delle deleghe al Governo contenute in quella legge è stata poi esercitata con i decreti legislativi n. 7 e 8 del 2016 che hanno depenalizzato o abrogato taluni reati. Per un primo commento, si veda A. Della Bella, *Approvata in via definitiva la legge sulla sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili. Al Governo due deleghe in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 4 aprile 2014. Si veda, inoltre, la Relazione dell'Ufficio del Massimario della Cassazione redatta dai Cons. R. Piccirillo e P. Silvestri, reperibile su [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>90</sup> Il decreto legge n. 92/2014, convertito con legge n. 117/2014, ha introdotto il nuovo art. 35-*ter* ord. penit. riguardante i “rimedi risarcitori conseguenti alla violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo”. Per un primo commento, A. Della Bella, *Il risarcimento per i detenuti vittime di sovraffollamento: prima lettura del nuovo rimedio introdotto dal d.l. 92/2014*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 13 ottobre 2014.

Senza entrare nel merito di un esame approfondito delle specifiche novità legislative, verranno qui considerati due dei principali rimedi introdotti:

- il nuovo reclamo giurisdizionale volto ad un rapido ripristino della legalità penitenziaria (artt. 69, co. 6, lett. b) e 35-*bis* ord. penit.). Detto reclamo può essere indirizzato al magistrato di sorveglianza nei casi di “grave ed attuale” pregiudizio all’esercizio dei diritti dei detenuti, derivante da condotte dell’Amministrazione penitenziaria non conformi alla legge di ordinamento penitenziario o al suo regolamento attuativo<sup>91</sup>. A seguito del neo introdotto ricorso, il magistrato di sorveglianza è in grado di ordinare all’Amministrazione penitenziaria di porre immediatamente rimedio alla situazione denunciata, con ciò garantendo l’effettività dello strumento;

- il rimedio di carattere risarcitorio conseguente alla violazione dell’art. 3 Cedu (art. 35-*ter* ord. penit.). La norma, introdotta con il menzionato d.l. n. 92/2014 (conv. l. n. 117/2014), prevede che il detenuto che provi di aver subito, per un periodo non inferiore a quindici giorni, un trattamento penitenziario in celle dallo spazio non adeguato possa chiedere al magistrato di sorveglianza di disporre, a titolo di risarcimento del danno, una riduzione della pena detentiva ancora da espiare, nella misura di un giorno per ogni dieci in cui ha subito il pregiudizio. È, questa, la forma principale di ristoro e rappresenta il tentativo di risarcire - in forma, per così dire, specifica - il danno derivante dal *surplus* di sofferenza generato da condizioni detentive inumane e degradanti. Se non è possibile lo sconto di pena, egli può richiedere, 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 contraria alla Cedu sia stato inferiore ai quindici giorni. La disposizione prevede, poi, una tutela sussidiaria e residua davanti al tribunale ordinario - entro sei mesi dalla cessazione della pena -, nei casi in cui il pregiudizio non sia computabile nella determinazione della pena da espiare ovvero il soggetto che assume di averlo patito abbia terminato di espiare la pena detentiva<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Per un’analisi degli elementi da accertare, si veda S. Romice, *L’effettività della tutela preventiva dei diritti dei detenuti e degli internati*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 14 aprile 2016.

<sup>92</sup> L’art. 2 del decreto legge n. 92/2014 contiene disposizioni transitorie, in particolare per coloro che hanno già espiato la pena detentiva o non si trovano più in

Questi due rimedi non sono alternativi tra loro, ma al contrario consentono all'interessato che assuma di patire (o di aver patito) una condizione detentiva contraria all'art. 3 Cedu di rivolgersi al magistrato di sorveglianza al fine di ottenere l'immediato ripristino della legalità e, contestualmente, una riduzione della pena da espiare o, in via subordinata, un risarcimento in forma monetaria. Essi consentono così al detenuto di essere sottratto con rapidità da una situazione che genera la violazione al suo fondamentale diritto a non subire trattamenti inumani e, al contempo, di conseguire un ristoro per la violazione subita. Il tutto in aderente conformità a quanto affermato dai giudici di Strasburgo nella sentenza *Torreggiani*.

### 7.3. *L'effettività dei nuovi rimedi.*

Pur nella consapevolezza che occorre attendere un'applicazione di medio-lungo periodo dei due innovativi rimedi, è possibile, sin da ora, evidenziare l'effettività degli stessi e le principali criticità derivanti da una loro prima sperimentazione<sup>93</sup>.

Con riguardo al primo rimedio, si osserva che la natura giurisdizionale non è, da sola, elemento sufficiente ad assicurare un'effettiva tutela dei diritti del detenuto<sup>94</sup>. Come già osservato, è necessario che la decisione del magistrato non si limiti a dichiarare l'accertata violazione del diritto, lasciando inalterata la situazione pregiudizievole in cui si trova il detenuto, ma sia idonea in concreto a

---

custodia cautelare. Diffusamente, A. Della Bella, *Il risarcimento per i detenuti vittime di sovraffollamento: prima lettura del nuovo rimedio introdotto dal d.l. 92/2014*, cit.

<sup>93</sup> Cfr. Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, a cura di L. Barone, G. Fidelbo, *I nuovi rimedi risarcitori previsti dall'art. 35-ter ord. penit. nelle prime applicazioni della giurisprudenza di merito*, reperibile su [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 7 maggio 2015. In argomento, S. Talini, *Il "diritto all'effettività dei diritti": quali forme di tutela per le persone private della libertà?* in M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale italiano*, cit.

<sup>94</sup> In entrambe le ipotesi (35-bis e 35-ter cit.), il procedimento innanzi al magistrato di sorveglianza si svolge secondo le previsioni degli artt. 666 e 678 cod. proc. pen., con la necessaria estensione del contraddittorio all'amministrazione interessata; nell'ipotesi residuale di competenza del Tribunale civile in composizione monocratica, la disciplina è quella fissata dagli artt. 737 e ss. cod. proc. civ. e il risarcimento del danno è da liquidare nella stessa misura determinata per i casi in cui a decidere sia il magistrato di sorveglianza.

farla cessare<sup>95</sup>. È noto, infatti, che è proprio il profilo dell'effettività della tutela giurisdizionale "a dare reale consistenza a un diritto"<sup>96</sup>. Pertanto, anche le decisioni del magistrato di sorveglianza devono avere forza vincolante.

In questo senso, la novità maggiormente rilevante è proprio l'introduzione della possibilità per l'interessato, in caso di mancata esecuzione del provvedimento definitivo, di richiederne l'ottemperanza dinnanzi allo stesso magistrato di sorveglianza decidente. Con l'ottemperanza, il magistrato di sorveglianza: (a) ordina l'esecuzione del provvedimento, indicando modalità e tempi di adempimento, tenuto conto del programma attuativo eventualmente predisposto dall'Amministrazione; (b) dichiara nulli i possibili atti in violazione o elusione del provvedimento rimasto ineseguito; (c) nomina, ove occorra, un commissario *ad acta*. Attraverso questa novità, sembra che il legislatore - attingendo all'esperienza del giudizio di ottemperanza caratterizzante il processo amministrativo - abbia voluto imprimere una "sterzata" ad un settore nel quale si registrava un *deficit* di tutela<sup>97</sup>.

Con riferimento al rimedio di natura compensativa del risarcimento del danno derivante dal pregiudizio subito dal detenuto per violazione

---

<sup>95</sup> Cfr. P. Corvi, *Sovraffollamento carcerario e tutela dei diritti del detenuto: il ripristino della legalità*, cit. L'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti è essa stessa il contenuto di un autonomo diritto (protetto dagli artt. 24 e 113 Cost.), da annoverarsi tra quelli inviolabili riconducibili all'art. 2 Cost. Per approfondimenti, M. Bortolato, *Torreggiani e rimedi "preventivi": il nuovo reclamo giurisdizionale*, in *Arch. pen.*, 2, 2014. Per un completo esame del sistema di tutele della persona detenuta precedente alle riforme menzionate, si veda F. Fiorentin, *Lesioni dei diritti dei detenuti conseguenti ad atti e provvedimento dell'amministrazione penitenziaria*, in *Giur. merito*, 11, 2010, p. 2810. Altresì, F. Fiorentin, *Tutela effettiva per i diritti delle persone detenute: l'ennesimo rintocco della campana, l'assordante silenzio del legislatore, l'ultimatum della Corte EDU*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 4, 2013, p. 2037.

<sup>96</sup> Cfr. V. Zagrebelsky, *Allargare l'area dei diritti fondamentali non obbliga a banalizzarli*, in *Quest. giust.*, 1, 2015, p. 37. L'Autore scrive "è difficile chiamar diritto una pretesa che in nessun modo può farsi valere davanti ad un giudice".

<sup>97</sup> Cfr. S. Romice, *L'effettività della tutela preventiva dei diritti dei detenuti e degli internati*, cit. L'Autore si interroga sul perché, una volta introdotto e messo a disposizione del giudice ordinario lo strumento dell'ottemperanza, il legislatore non abbia fatto richiamo alle ulteriori norme e agli ulteriori poteri concessi al giudice (amministrativo) dell'ottemperanza. Il riferimento è all'art. 114 co. 4, lett. e), cod. proc. amm. secondo cui la parte ricorrente può richiedere, oltre alla nomina del commissario *ad acta*, anche la fissazione della "somma di denaro dovuta dal resistente per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del giudicato", statuizione che costituisce titolo esecutivo.

dell'art. 3 Cedu, la sua effettività è strettamente collegata al dibattito sui presupposti richiesti per la proposizione del reclamo al magistrato di sorveglianza<sup>98</sup>.

Segnatamente ci si chiede se tale reclamo sia subordinato all'accertamento dell'"attualità" del pregiudizio, sussistente al momento della proposizione della domanda al giudice competente. La questione scaturisce dalla peculiare formulazione del neo introdotto art. 35-ter ord. penit., il cui *incipit* prevede che "quando il pregiudizio di cui all'articolo 69, comma 6, lett. b), consiste... in condizioni di detenzione tali da violare..." l'art. 3 Cedu, "... il magistrato di sorveglianza dispone, a titolo di risarcimento del danno, una riduzione della pena detentiva ancora da espiare...". Il richiamo espresso alla situazione indicata dalla lett. b), co. 6, art. 69, ord. penit. e quindi, testualmente, all'"attualità" (oltre che alla "gravità") del pregiudizio sofferto dal soggetto detenuto e la declinazione al tempo presente del verbo ("dispone") hanno dato luogo, in dottrina e nella giurisprudenza di merito, a due letture opposte con riguardo alla natura e alla portata di detto rinvio<sup>99</sup>.

Due sono gli orientamenti che si contendono il campo: la tesi c.d. attualista e quella c.d. non attualista.

Secondo la prima tesi, fondata sul dato strettamente letterale, l'*attualità* del pregiudizio è presupposto indispensabile dell'azione risarcitoria esercitabile dinnanzi al magistrato di sorveglianza. Sicché, se

---

<sup>98</sup> Il rimedio risarcitorio *ex art. 35-ter ord. penit.* è esperibile anche da parte degli internati, ossia dei soggetti sottoposti a misura di sicurezza detentiva, come è stato recentemente confermato dalla Corte costituzionale, sent. 7 marzo 2017, n. 83, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Per un commento, A. Della Bella, *La Corte costituzionale si pronuncia nuovamente sull'art. 35 ter o.p.: anche gli internati, oltre agli ergastolani, hanno diritto ai rimedi risarcitori in caso di detenzione inumana*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 2 maggio 2017. Parimenti, detto rimedio è fruibile anche da parte dei soggetti in stato di custodia cautelare in carcere; si veda D. Galliani, *L'interpretazione conforme a Costituzione e a giurisprudenza costituzionale. Il rimedio risarcitorio ex art. 35-ter ord. penit. applicato ai detenuti in stato di custodia cautelare in carcere*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 16 marzo 2017. Infine, come confermato dalla Corte costituzionale, sent. 21 luglio 2016, n. 204, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), anche i condannati all'ergastolo possono azionare questo rimedio; si veda G.L. Gatta, *Sovraffollamento carcerario: per la Corte cost. anche i condannati all'ergastolo hanno titolo al risarcimento del danno ex art. 35-ter, co. 2, ord. penit.*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 24 luglio 2016.

<sup>99</sup> Cfr. F. Fiorentin, *Rimedi compensativi per l'inumana detenzione: l'attualità del pregiudizio non è (probabilmente) rilevante per il risarcimento*, in *Cass. pen.*, 2, 2016, p. 692. L'Autore commenta le prime sentenze della Cassazione sul punto.

il pregiudizio non è più attuale (perché, ad esempio, sanato dall'amministrazione penitenziaria che ha trasferito il soggetto in una cella più grande), l'azione risarcitoria andrebbe chiesta nelle forme ordinarie al giudice civile, ed, in particolare, in base all'art. 2059 cod. civ.<sup>100</sup>.

L'opzione ermeneutica appena illustrata sembra porsi in contrasto con l'art. 3 Cost., perché, a fronte di un medesimo pregiudizio subito per condizioni detentive inumane e degradanti, si attuerebbero modalità risarcitorie differenziate, a seconda che il detenuto si trovi ancora, o meno, in una situazione di "attuale pregiudizio", così determinando una irragionevole disparità di trattamento. Nel caso in cui il pregiudizio non fosse più attuale, infatti, il danneggiato dovrebbe accontentarsi del risarcimento in forma pecuniaria, mentre la riduzione di pena sarebbe riservata ai soli soggetti attualmente sottoposti a trattamento detentivo contrario all'art. 3 Cedu.

Ecco perché il secondo orientamento giurisprudenziale - che, per inciso, è sostenuto dalla dottrina maggioritaria - ritiene che il requisito dell'attualità della lesione sia da intendersi diversamente. La lesione è "attuale" quando non è stata ancora risarcita. Una tale lettura sarebbe preferibile tanto sul piano sistematico, poiché limiterebbe la competenza del giudice civile ai soli casi espressamente previsti dall'art. 35-ter, co. 3, ord. penit. (avvenuta espiazione della pena o violazione subita nel corso di custodia cautelare non imputabile a detrazione della pena definitiva), quanto su quello della *voluntas legis* che, sia pure mal espressa, sembra contenere un richiamo alla fattispecie disciplinata dall'art. 69 ord. penit. (vale a dire al "pregiudizio all'esercizio dei diritti") e non anche ai suoi presupposti.

---

<sup>100</sup> Il danno non patrimoniale subito dal detenuto, in quanto derivante dalla violazione di diritti costituzionalmente tutelati, deve ritenersi risarcibile, sebbene non derivi da reato, secondo quanto affermato dalle Sezioni Unite civili: la lesione deve riguardare interessi di rilevanza costituzionale, deve essere grave, mentre il danno non deve essere futile. Cass. civ., sez. un., 24 giugno - 11 novembre 2008, in *CED Cass.* n. 605493.

Sulla natura del nuovo rimedio risarcitorio (risarcimento o indennità), si veda Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, a cura di L. Barone, G. Fidelbo, *I nuovi rimedi risarcitori previsti dall'art. 35-ter ord. penit. nelle prime applicazioni della giurisprudenza di merito*, cit. Si veda altresì C. Masieri, *La natura dei rimedi di cui all'art. 35-ter ord. pen.*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 22 luglio 2015.



Ciò detto, a parità di plausibilità ermeneutica, pare preferibile la lettura che crea meno scompensi al sistema, che evita disparità di trattamento, che rende più accessibile ed efficace l'intervento risarcitorio e che meglio corrisponda alle prescrizioni della Corte europea dei diritti dell'uomo. Vale a dire, quella secondo cui il risarcimento per un trattamento inumano presofferto da soggetto ancora detenuto vada disposto dal magistrato di sorveglianza, la cui giurisdizione sta e termina con lo *status detentionis* del richiedente<sup>101</sup>.

Sulla questione è recentemente intervenuta la Cassazione che, con discordanti sentenze, ha sostenuto ora l'una ora l'altra tesi, lasciando pertanto aperto il problema<sup>102</sup>. Ecco perché la magistratura di sorveglianza auspica un intervento nomofilattico della Suprema Corte a Sezioni unite<sup>103</sup>.

A siffatti dubbi, si aggiungono anche altre perplessità. Si è osservato, ad esempio, che se da un canto pare apprezzabile la scelta di puntare, in via prioritaria, su di un risarcimento in forma specifica, consistente cioè nella riduzione della pena ancora da scontare, dall'altro lato residuano alcune perplessità in merito alla rigidità del criterio di quantificazione del risarcimento del danno. Le perplessità investono sia la determinazione dei giorni di pena da scontare, sia l'entità del ristoro monetario. Come si evince dalla lettura dei commi 1 e 2, l'unico parametro di cui può avvalersi il giudice per definire il *quantum* del ristoro è la durata, in giorni, del pregiudizio, senza che possano essere presi in alcuna considerazione altri parametri che invece, nella realtà, incidono significativamente sull'entità della lesione. Si pensi, ad esempio, alla considerazione dello stato di salute psico-fisica del detenuto o al numero di ore passate all'interno della cella. Per questa ragione, la norma sembrerebbe esporsi ad una censura di

---

<sup>101</sup> Cfr. G. Giostra, *Un pregiudizio 'grave e attuale'? A proposito delle prime applicazioni del nuovo art. 35-ter ord. penit.*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 24 gennaio 2015. Per approfondimenti si veda F. Fiorentin, *I nuovi rimedi risarcitori della detenzione contraria all'art. 3 CEDU: le lacune della disciplina e le interpretazioni controverse*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 6 novembre 2014.

<sup>102</sup> Sulla tesi attualista, si veda Cass. pen., sez. I, 11 giugno 2015, n. 43727, in *Cass. pen.*, 2016, 2, 686. Sulla tesi non attualista, si veda *Cass. pen.*, sez. I, 11 giugno 2015, n. 43722, in *Guida al dir.*, 2016, 9, p. 64; Cass. pen., sez. I, 16 luglio 2015, n. 876, in *CED Cass.* 2016.

<sup>103</sup> Cfr. G. Giostra, *Un pregiudizio 'grave e attuale'? A proposito delle prime applicazioni del nuovo art. 35-ter ord. penit.*, cit.

incostituzionalità per contrasto con il principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.<sup>104</sup>.

Problema comune ad entrambi i nuovi rimedi è, inoltre, l'individuazione del presupposto legittimante il ricorso a tali strumenti, vale a dire una condizione di detenzione "tale da violare l'art. 3 Cedu". Si tratta di una condizione che non presenta confini certi e codificati<sup>105</sup>. Si è già evidenziato che i giudici di Strasburgo nell'individuazione delle condizioni detentive particolarmente afflittive si affidano a criteri diversi e, in genere, a valutazioni contestualizzate e relativizzate in relazione al caso concreto<sup>106</sup>. Valgono, sotto questo profilo, le perplessità sopra manifestate con riguardo alla giurisprudenza di Strasburgo.

#### 8. *Gli effetti della sentenza Torreggiani a livello internazionale.*

La sentenza *Torreggiani* ha prodotto conseguenze sul piano dell'immagine e della credibilità dello Stato italiano a livello internazionale.

Già all'indomani della sentenza *Torreggiani*, c'era chi aveva posto l'accento sul rischio della mancata esecuzione delle richieste di estradizione verso il nostro Paese e, nell'area europea, dei mandati di

---

<sup>104</sup> Così, A. Della Bella, *Il risarcimento per i detenuti vittime di sovraffollamento: prima lettura del nuovo rimedio introdotto dal d.l. 92/2014*, cit. Si veda altresì F. Fiorentin, *Sulla valutazione in giorni cala l'incostituzionalità*, in *Guida dir.*, 30, 2014, p. 28 ss.

<sup>105</sup> Sulle incertezze nel conteggio dei metri quadrati a disposizione del singolo detenuto, si veda A. Albano, *Considerazioni sui criteri di calcolo dello spazio detentivo minimo*, in *Cass. pen.*, 7-8, 2014, p. 2675; M. Mariotti, *Ancora sul sovraffollamento carcerario: nel calcolo della superficie della cella è compreso lo spazio del letto? La Cassazione interpreta la giurisprudenza di Strasburgo in modo particolarmente favorevole ai detenuti*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 29 marzo 2017. Si veda, da ultimo, *Cass. pen.*, sez. I, 26 maggio - 11 settembre 2017, n. 41211, in *Diritto & Giustizia*, 2017, 12 settembre, con nota di A. De Francesco, *Lo spazio minimo individuale può essere anche inferiore a tre metri quadrati, purché vi siano adeguati parametri compensativi*, in *Diritto & Giustizia*, 141, 2017, p. 11.

<sup>106</sup> Cfr. M.L. Aversano, *Il sovraffollamento carcerario (art. 3 CEDU)*, cit., 242. L'Autrice osserva come la norma interna, così formulata, rinviando la determinazione dei suoi stessi contenuti - e, quindi, della sua portata prescrittiva - alla casistica della Corte europea, pare introdurre nel nostro sistema un inedito principio di *stare decisis*.

arresto emessi dalle autorità italiane, in ragione della possibile violazione dell'art. 3 Cedu<sup>107</sup>.

Si tratta di un'eventualità che ha trovato, in effetti, concretizzazione nelle pronunce di due autorità inglesi: la *High Court of Justice Queen's Bench Division Administrative Court* (11 marzo 2014) e la *Westminster Magistrates' Court* (17 marzo 2014). Il rischio di subire trattamenti disumani e degradanti in violazione dell'art. 3 Cedu - rischio concreto ed elevato, stante il carattere strutturale del sovraffollamento carcerario - ha spinto i giudici inglesi a rifiutare l'extradizione di due condannati verso l'Italia<sup>108</sup>.

Nel Regno Unito, la sezione 21 dell'*Extradition Act 2003* - con il quale è stata implementata la decisione quadro in materia di mandato di arresto europeo - prevede che il giudice possa valutare se la richiesta di estradizione sia compatibile con i diritti della Cedu, secondo il significato ricavabile dallo *Human Rights Act 1998*<sup>109</sup>.

Nell'itinerario argomentativo seguito dai giudici inglesi, un peso specifico ha certamente assunto la considerazione che nei riguardi dello Stato italiano era stata adottata una sentenza-pilota che, in quanto tale, denunciava un difetto strutturale dell'intero sistema carcerario. L'effetto è stato la teorizzazione di una *presunzione di non conformità* dell'Italia alla Cedu. è, questa, una presunzione certamente vincibile dallo Stato italiano, attraverso l'offerta della prova di essere in grado di assicurare a quello specifico detenuto (di cui è stata chiesta l'extradizione) una condizione carceraria conforme alla Convenzione<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> F. Viganò, *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, cit.

<sup>108</sup> Per una completa ricostruzione del caso, si veda V. Manca, *Ricadute della sentenza Torreggiani sulla scena internazionale: i giudici inglesi denunciano il rischio di trattamenti inumani e degradanti nelle carceri italiane*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 7 ottobre 2014. Ivi sono disponibili i testi delle pronunce menzionate.

<sup>109</sup> Per ulteriori approfondimenti, si veda A. Mangiaracina, *Italia e sovraffollamento carcerario: ancora sotto osservazione*, cit., p. 412 ss.

<sup>110</sup> A tal fine, bisogna valutare la qualità e affidabilità delle assicurazioni offerte dallo Stato sulla base di una serie di elementi (quali la specificità, il soggetto dal quale provengono, la possibilità di monitorare il rispetto delle assicurazioni offerte). Cfr. V. Manca, *Ricadute della sentenza Torreggiani sulla scena internazionale: i giudici inglesi denunciano il rischio di trattamenti inumani e degradanti nelle carceri italiane*, cit.

Nella specie, pur non dubitando della buona fede dello Stato italiano nel redigere la lettera di assicurazioni, i giudici inglesi avevano ritenuto che questa non potesse essere considerata sufficiente in quanto, seppure proveniente dall’Autorità centrale, essa era apparsa generica e indeterminata quanto alla struttura carceraria nella quale il soggetto sarebbe stato recluso e alle relative condizioni, nonché elusiva circa la possibilità di accesso del condannato a una sospensione della pena.

La vicenda mostra come le conseguenze del mancato rispetto dei diritti fondamentali siano importanti non soltanto nei confronti dello Stato autore della violazione, ma anche con riguardo alle relazioni tra i Paesi aderenti alla Cedu. Se è vero che la scelta del tipo di pena e della modalità della sua esecuzione costituiscono, ancora oggi, una componente del sistema penale meno esposta all’influsso del diritto esterno, è però altrettanto vero che il deterioramento delle condizioni detentive costituisce un freno a qualsiasi processo di integrazione internazionale<sup>111</sup>.

Nondimeno, a seguito dell’introduzione delle leggi sopra illustrate, si registra, anche sotto il profilo della cooperazione giudiziaria, un mutamento (in positivo) di prospettiva rispetto alle sentenze inglesi appena ricordate.

Le riforme introdotte dallo Stato italiano sono state giudicate favorevolmente, come dimostra dalla pronuncia del Tribunale federale della Confederazione svizzera del 12 maggio 2014<sup>112</sup>. Tale Tribunale ha, in quell’occasione, ritenuto che le menzionate novità normative rappresentino indice di una seria presa in carico da parte del legislatore italiano del problema del sovraffollamento e di una sua concreta volontà di intervenire in maniera urgente ed incisiva sulle criticità della realtà carceraria. Stante lo sforzo profuso dall’Italia - Paese considerato comunque tra quelli di “provata cultura dello stato di diritto” -, l’autorità elvetica ha ritenuto che l’estradiizione potesse essere concessa senza la richiesta di ulteriori particolari oneri formali<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> Per approfondimenti sugli strumenti di cooperazione giudiziaria, si veda S. Buzzelli, *Il rompicapo penitenziario italiano nello spazio unico europeo*, in *Arch. pen.*, 2, 2014, p. 546 ss.

<sup>112</sup> Tribunale federale della Confederazione svizzera, 12 maggio 2014, Pres. Fonjallaz, DTF 1C\_176/2014, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 4 novembre 2014.

<sup>113</sup> Così V. Manca, *Ricadute della sentenza Torreggiani: i giudici svizzeri concedono l’estradiizione, valutando positivamente gli sforzi compiuti dal legislatore*

9. *Le reazioni del Comitato dei Ministri e della Corte europea alle riforme introdotte dall'Italia e la situazione attuale delle carceri italiane*

I rimedi approntati dal Governo italiano hanno riscosso un primo significativo apprezzamento da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che, nell'ambito del controllo sull'esecuzione della sentenza *Torreggiani*, all'esito della riunione n. 1201 del 5 giugno 2014, si è espressamente "rallegrato" sia per la creazione di un ricorso preventivo entro il termine fissato dalla sentenza-pilota, sia per l'istituzione di un ricorso di natura risarcitoria<sup>114</sup>.

Dopo essersi riservato la possibilità di riesaminare la situazione alla luce dei progressi compiuti, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha ritenuto che l'Italia abbia dato piena esecuzione alla sentenza *Torreggiani* ed ha chiuso il caso in data 8 marzo 2016<sup>115</sup>.

Un positivo riscontro dell'adeguatezza delle risposte fornite dall'Italia alle prescrizioni della *Torreggiani* è rappresentato dalla sentenza della Corte di Strasburgo *Stella e altri c. Italia* del 16 settembre

---

italiano per ridurre il sovraffollamento, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 4 novembre 2014.

<sup>114</sup> Decisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa - 1201a riunione, 5 giugno 2014. Il testo della decisione, disponibile in inglese o francese, è reperibile sul sito [www.processopenaleegiustizia.it](http://www.processopenaleegiustizia.it).

<sup>115</sup> Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. 28, 8 marzo 2016. Resolution CM/ResDH(2016)28 - Execution of the judgments of the European Court of Human Rights - Two cases against Italy (*Torreggiani e Sulejmanovic*). Il testo della risoluzione è reperibile sul sito del Consiglio d'Europa [www.coe.int](http://www.coe.int).

La risoluzione è stata presentata in considerazione dei report presentati dal Governo italiano. I documenti sono reperibili sul sito del Consiglio d'Europa ([www.coe.int](http://www.coe.int)). Si tratta del documento DH-DD (2015)1251 - 1243 meeting (8-10 December 2015) (DH) - Action report (20/11/2015) "Communication from Italy concerning the case of Torreggiani and others against Italy (Application No. 43517/09)", successivamente integrato dal documento DH-DD (2016)106 27/01/2016 - 1250 réunion (8-10 mars 2016) (DH) "Communication des autorités (25/01/2016) concernant l'affaire Torreggiani et autres contre Italie (requête n. 43517/09) - Informations mises à disposition en vertu de la Règle 8.2.a des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables".

2014<sup>116</sup>. Nell'occasione, i giudici di Strasburgo si sono espressi - per la prima volta dopo la novella del 2014 - sulla questione del sovraffollamento in Italia, formulando un giudizio positivo sull'accessibilità ai ricorsi preventivi e riparatori, nonché sull'apparente effettività degli stessi<sup>117</sup>. Contestualmente, però, la Corte si è riservata, sotto questo secondo profilo, la possibilità di un eventuale riesame alla luce dell'applicazione concreta dei nuovi strumenti da parte dei giudici nazionali. Riserva, quest'ultima, non riconducibile ad una mera clausola di stile, ma dettata dall'ambiguità - come si è visto - di taluni passaggi della recente normativa, specialmente con riguardo al rimedio risarcitorio. Non è, pertanto, del tutto scongiurato il rischio che l'Italia possa ancora trovarsi esposta a censure (e condanne) per l'inadeguatezza della normativa interna con riguardo all'art. 3 Cedu<sup>118</sup>.

Anzi, dalla lettura dell'ultimo rapporto del Comitato per la prevenzione della tortura, pubblicato l'8 settembre 2017 - sulla base della visita condotta nell'aprile del 2016 -, emerge che nonostante gli sforzi effettuati negli ultimi anni dallo Stato italiano, il problema del

---

<sup>116</sup> C. eur. dir. uomo, *Stella c. Italia*, sent. 16 settembre 2014, ric. n. 49169/09, reperibile su [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it). Si veda, altresì, la sentenza pronunciata nella medesima data, *Rexhepi e altri c. Italia*, ric. 47180/10. Per un commento, si veda A. Martufi, *La Corte EDU dichiara irricevibili i ricorsi presentati dai detenuti italiani per violazione dell'art. 3 CEDU senza il previo esaurimento dei rimedi ad hoc introdotti dal legislatore italiano per fronteggiare il sovraffollamento*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 7 novembre 2017.

<sup>117</sup> Si ricordi che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha confermato, anche in altre occasioni, il giudizio positivo espresso nella sentenza *Stella c. Italia*. Così nella sentenza C. eur. dir. uomo, *Varga e altri c. Ungheria*, sent. 10 marzo 2015, ric. nn. 1409/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, 64586/13, reperibile su [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 1 aprile 2015, con nota di V. Manca, *L'Italia post-Torreggiani come modello nella sentenza pilota della Corte Edu Varga c. Ungheria*. Nel proprio iter argomentativo, la Corte ha preso ad esempio la situazione carceraria italiana, post *Torreggiani*, per evidenziare le ricadute e gli effetti positivi che una sentenza pilota può esercitare sull'ordinamento giuridico nazionale.

<sup>118</sup> Cfr. Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, a cura di L. Barone, G. Fidelbo, *I nuovi rimedi risarcitori previsti dall'art. 35-ter ord. penit. nelle prime applicazioni della giurisprudenza di merito*, cit. Con le stesse parole si esprime anche il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale nella Relazione al Parlamento del 21 marzo 2017 reperibile sul [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 29 marzo 2017: "pur con questa criticità, i numeri sono tornati sotto maggiore controllo. Nessun risultato è però definitivamente acquisito, soprattutto in un contesto di forte pressione verso un uso simbolico del diritto penale e al suo interno sul ricorso alla carcerazione come misura falsamente rassicurante".

sovraffollamento persiste e non mancano casi di maltrattamento<sup>119</sup>. Il Comitato osserva, in particolare, che i numeri della popolazione carceraria sono notevolmente aumentati nei primi sei mesi del 2016, passando da 52.164 a 54.072 detenuti. Una crescita che non si arresta e che è stata confermata dallo stesso Governo italiano che, nella sua risposta al rapporto del Comitato, ha affermato che il 26 marzo 2017 erano detenute 56.181 persone. Nella replica al CPT, le autorità italiane hanno anche annunciato di voler prendere misure per risolvere la questione, permettendo, da un lato, ai detenuti stranieri di scontare la pena nei loro Paesi, e ricorrendo, dall'altro lato, con maggiore frequenza, alle misure alternative alla detenzione.

Per comprendere le dimensioni del fenomeno del sovraffollamento in Italia, si riportano di seguito i dati ufficiali del Ministero della giustizia, aggiornati al 30 settembre 2017<sup>120</sup>. Da un rapido calcolo, il tasso di sovraffollamento supera oggi il 113%<sup>121</sup>.

Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione Situazione al 30 settembre 2017							
Regione di detenzione	Numero Istituti	Capienza Regolamentare (*)	Detenuti Presenti		di cui Stranieri	Detenuti presenti in semilibertà (**)	
			Totale	Donne		Totale	Stranieri
ABRUZZO	8	1.605	1.845	86	352	9	1
BASILICATA	3	416	520	15	71	3	0
CALABRIA	12	2.714	2.673	53	552	24	0
CAMPANIA	15	6.122	7.184	342	935	184	4
EMILIA ROMAGNA	10	2.824	3.514	173	1.757	55	8
FRIULI VENEZIA GIULIA	5	480	666	24	267	11	3
LAZIO	14	5.256	6.333	403	2.704	56	2
LIGURIA	6	1.115	1.371	64	712	33	6

<sup>119</sup> Il Report del Comitato per la prevenzione della tortura dell'8 settembre 2017 è reperibile sul sito [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>120</sup> La tabella è pubblicata sul sito del Ministero della giustizia, nella sezione Statistiche, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it). Si specifica che i posti sono calcolati sulla base del criterio di 9 mq per singolo detenuto + 5 mq per gli altri, lo stesso per cui in Italia viene concessa l'abitabilità alle abitazioni, più favorevole rispetto ai 6 mq + 4 stabiliti dal CPT + servizi sanitari. Il dato sulla capienza non tiene conto di eventuali situazioni transitorie che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato. Inoltre, si rammenta che i detenuti presenti in semilibertà sono compresi nel totale dei detenuti presenti.

<sup>121</sup> Si veda, in questo senso, anche il *Pre-rapporto 2017 sulle carceri* dell'Associazione Antigone, presentato il 27 luglio 2017, pubblicato su [www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it).

LOMBARDIA	18	6.246	8.314	444	3.809	73	14
MARCHE	7	894	925	22	319	9	0
MOLISE	3	264	421	0	131	4	0
PIEMONTE	13	3.978	4.133	154	1.887	49	11
PUGLIA	11	2.343	3.437	156	495	48	0
SARDEGNA	10	2.730	2.275	47	670	31	2
SICILIA	23	6.407	6.348	145	1.257	92	1
TOSCANA	16	3.146	3.301	105	1.617	92	21
TRENTINO ALTO ADIGE	2	506	439	23	318	2	0
UMBRIA	4	1.332	1.402	55	530	21	2
VALLE D'AOSTA	1	181	182	0	112	1	0
VENETO	9	1.949	2.378	137	1.314	28	7
<b>Totale nazionale</b>	<b>190</b>	<b>50.508</b>	<b>57.661</b>	<b>2.448</b>	<b>19.809</b>	<b>825</b>	<b>82</b>

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

#### *10. Conclusioni. Il diritto ad uno spazio adeguato all'interno della cella: diritto solo enunciato o anche effettivo?*

L'idea che la necessità di assicurare uno spazio adeguato al detenuto - componente essenziale di un trattamento penitenziario che possa considerarsi *umano*<sup>122</sup> - diventasse un vero e proprio *diritto* del condannato, il cui rispetto è tutelato attraverso diversi rimedi di tipo sia preventivo che compensativo, rappresenta, come visto, una recentissima conquista<sup>123</sup>.

<sup>122</sup> Il problema del sovraffollamento costituisce senz'altro una questione centrale nell'ambito della tutela dei diritti dei detenuti. In sua presenza, infatti, è difficile pensare che il detenuto possa sviluppare la sua personalità. Ad essere messa in discussione, per effetto delle condizioni detentive conseguenti al sovraffollamento, è la stessa dignità dell'uomo. Cfr. M. Ruotolo, *Dignità e carcere*, cit., p. 31 ss. L'Autore scrive "se e quando la condizione di sovraffollamento sarà scongiurata, dovrebbe risultare più agevole l'attuazione non soltanto dell'art. 27, ma anche degli artt. 2 e 3 della Costituzione, magari letti in concorso con l'art. 13, comma 1".

<sup>123</sup> L'effetto dirompente del caso *Torreggiani* si spiega probabilmente anche in ragione del fatto che, fino alla legge n. 354/1975, la disciplina in materia penitenziaria era dettata per via regolamentare (si veda sopra, nota 37), ostando così un controllo penetrante da parte della Corte costituzionale. Sull'originaria concezione del diritto penitenziario quale settore del diritto amministrativo meramente finalizzato a regolare l'organizzazione di uomini e mezzi all'interno del carcere, svincolato dai principi tipici del diritto penale, si veda P. Troncone, *Manuale di diritto penitenziario*, Torino, 2015, p. XV. L'Autore dà conto di come, oramai da tempo, anche l'esecuzione della pena



Gli interventi riformatori lungamente attesi e resi non più procrastinabili dalle prescrizioni impartite al Governo italiano dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sono valse a togliere, almeno per ora, il nostro Paese dalla scomoda posizione di "sorvegliato speciale" rispetto al delicato tema della tutela dei diritti fondamentali delle persone private della libertà personale<sup>124</sup>.

Come si è detto in apertura, nella peculiare realtà del carcere, l'attenzione al rispetto dei diritti fondamentali è cresciuta in modo esponenziale negli ultimi anni. Non basta, infatti, affermarne, a livello teorico, la sussistenza, ma è indispensabile che la realtà ne dimostri il concreto rispetto<sup>125</sup>.

Almeno sino agli ultimi interventi normativi menzionati, è proprio il discostamento tra le affermazioni teoriche e la realtà concreta ad indurre Norberto Bobbio, nel suo celebre *L'età dei diritti*<sup>126</sup>, a classificare i diritti dei detenuti - e, più in generale, delle persone sottoposte a misure di limitazione della libertà - nella categoria dei "nuovi diritti enunciati, ma non effettivi". Sono, questi, i "nuovi" diritti che, pur proclamati formalmente in documenti nazionali o internazionali, godono di fatto di una effettività molto limitata. Si tratta di una categoria mediana, che si colloca tra la classe dei "nuovi diritti dichiarati ed effettivi" e quella dei "nuovi diritti inascoltati".

Stabilire condizioni della pena detentiva che assicurino il rispetto della dignità umana, affermare il diritto del detenuto a non essere sottoposto a pene o trattamenti inumani o degradanti, significa assicurare al tempo stesso strumenti efficaci che consentano di vedere affermati o

---

detentiva si sia uniformata ai principi costituzionali tipici del diritto penale, sostanziale e processuale, nonché al rispetto dei diritti fondamentali. In generale, in tema di oggetto del giudizio di costituzionalità, si veda, tra gli altri, A. Pisaneschi, *Diritto costituzionale*, Torino, 2017, p. 600 ss. Sulla possibilità per il magistrato di sorveglianza, adito in sede di reclamo, di disapplicare le circolari ministeriali contrastanti con la Costituzione e i principi espressi dalla Corte edu, si veda L. Cesaris, *Diritti dei detenuti e garanzie costituzionali*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2, 2013, p. 173 ss.

<sup>124</sup> Cfr. F. Fiorentin, *Rimedi compensativi per l'inumana detenzione: l'attualità del pregiudizio non è (probabilmente) rilevante per il risarcimento*, cit.

<sup>125</sup> Per un'attenta verifica della rispondenza delle norme penitenziarie ai principi costituzionali e sovranazionali, si veda M. Ruotolo, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit. L'Autore effettua tale verifica in relazione a ciascuno specifico diritto del detenuto (libertà personale, colloqui e corrispondenza, libertà religiosa, istruzione e cultura, salute e trattamenti sanitari, etc.). Sugli stessi temi, più di recente, M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale italiano*, cit.

<sup>126</sup> Cfr. N. Bobbio, *L'età dei diritti*, cit.

ristabiliti, in caso di lesione, tali diritti. Diversamente, questi, pur essendo formalmente stabiliti da disposizioni di legge e riconosciuti sulla carta, sarebbero privi di consistenza e rimarrebbero inattuati. Risulta allora fondamentale individuare le forme di tutela previste nel nostro ordinamento e l'organo competente a decidere<sup>127</sup>.

L'“umiliante condanna”<sup>128</sup> della Corte europea dei diritti dell'uomo per trattamento inumano e degradante di persone detenute è stata un utile volano per una riflessione più generale sui diritti dei detenuti, che si è concretizzata nei lavori svolti nell'ambito degli *Stati generali dell'esecuzione penale*<sup>129</sup>.

Invero, per risolvere i problemi del carcere, non basta limitarsi ad aumentare lo spazio materiale a disposizione dei detenuti. È certamente indispensabile fare anche questo, ma occorrerebbe, come osservato in dottrina, riempire contemporaneamente gli spazi nuovi che si vengono a creare, con il correlativo aumento dell'impegno (e quindi del numero)

---

<sup>127</sup> Cfr. P. Corvi, *Sovraffollamento carcerario e tutela dei diritti del detenuto: il ripristino della legalità*, cit. In termini simili, M. Ruotolo, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., p. 210. In tema di tutela effettiva dei diritti dei detenuti, si veda altresì S. Margara, *Garanzia dei diritti in carcere*, in *Legalità e giustizia*, 1985, p. 411.

<sup>128</sup> Così definita nelle prime righe del Documento finale degli *Stati generali sull'esecuzione penale*. Documento reperibile su [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>129</sup> Iniziativa, questa, che ha rappresentato un'importante occasione di riflessione e approfondimento su tutte le principali tematiche dell'esecuzione della pena, con l'obiettivo di vedere affermato un modello di esecuzione conforme ai principi costituzionali. Per approfondimenti, Aa.Vv., *Gli Stati generali dell'esecuzione penale visti dall'Osservatorio Carcere dell'Unione delle Camere Penali Italiane*, Pisa, 2016. Le relazioni dei lavori svolti dagli esperti sono reperibili su [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it). Per una sintesi, si veda F. Fiorentin, *La conclusione degli “Stati generali” per la riforma dell'esecuzione penale in Italia*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 6 giugno 2016; M. Ruotolo, *Gli Stati generali sull'esecuzione penale: finalità e obiettivi*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 11 marzo 2016. Interessante è osservare, oltre al contenuto delle discussioni intavolate, la novità dell'approccio metodologico adottato. Un metodo caratterizzato da due scelte di fondo: da un lato, si è voluta dedicare alla realtà dell'esecuzione penale un'attenzione multifocale, orientandola sui suoi aspetti nevralgici e qualificanti; dall'altro, si è cercato di promuovere una mobilitazione culturale più ampia possibile nella fase dell'analisi, della riflessione e della progettualità. Sul piano normativo, i lavori degli *Stati generali* potrebbero essere recepiti in occasione dell'attuazione della delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario (art. 1, comma 85, legge 23 giugno 2017, n. 103).

degli operatori penitenziari nelle varie categorie (polizia penitenziaria, educatori, psicologi), e della disponibilità di lavoro in carcere<sup>130</sup>.

La sfida attuale, difatti, è quella di far in modo che i diritti all'interno delle carceri vengano promossi alla categoria dei "nuovi diritti dichiarati ed anche effettivi", evitando che esigenze di organizzazione ed istanze iper-securitarie dell'opinione pubblica allarmata da ideal-tipi di autori, finiscano per dequotarli a meri "diritti inascoltati"<sup>131</sup>.

Perdere una tale sfida, del resto, significa minare i rapporti di cooperazione internazionale e profilare il rischio concreto che la Corte europea dei diritti dell'uomo riprenda in mano in *dossier* italiano qualora l'organismo europeo incaricato della verifica della puntuale ottemperanza dell'Italia alle prescrizioni della sentenza *Torreggiani* bolli come ineffettivi gli strumenti introdotti dal legislatore italiano.

**Abstract:** Lo scritto si propone di ricostruire il quadro esistente con riguardo al diritto del detenuto ad uno spazio adeguato all'interno della cella, a quattro anni dalla sentenza *Torreggiani c. Italia*. Prima di ripercorrere i principali passaggi di quella celebre pronuncia, si cercherà di esaminare l'evoluzione della giurisprudenza di Strasburgo *sub* art. 3 Cedu, da cui si possono ricavare le basi logico-giuridiche del ragionamento della Corte. Si analizzeranno, quindi, i rimedi introdotti nell'ordinamento interno dopo la condanna di Strasburgo, soffermandosi, in particolare, sui profili di maggiore criticità ad oggi emersi. Da ultimo, si faranno alcune considerazioni sull'attuale situazione delle carceri italiane e sulle prospettive future.

---

<sup>130</sup> Cfr. G.M. Flick, *I diritti dei detenuti nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 194. La necessità di intervenire, oltre che sul profilo quantitativo - attraverso il contenimento del divario tra posti realmente disponibili e numero di presenze in carcere -, anche su quello qualitativo - al fine di evitare che il carcere diventi un lungo di sofferenza aggiuntiva - è messa in luce altresì dal *Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale* nella Relazione al Palamento del 21 marzo 2017, cit.

<sup>131</sup> Sulla necessità di un mutamento "culturale" che assicuri una "garanzia effettiva dei diritti dei detenuti", si veda M. Ruotolo, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, cit., p. 210 ss.

Federica Urban

*Il diritto del detenuto ad un trattamento penitenziario umano  
a quattro anni dalla sentenza Torreggiani c. Italia*

**Keywords:** trattamento inumano e degradante, sovraffollamento carcerario, sentenza *Torreggiani*, diritti dei detenuti, effettività dei rimedi

**Federica Urban**, Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche, Università degli Studi di Udine