



OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 2/2022

1. LA CORTE DI STRASBURGO TORNA SUL MALFUNZIONAMENTO DEL SISTEMA CARCERARIO ITALIANO: LA DETENZIONE DI INDIVIDUI VULNERABILI AFFETTI DA DISTURBI PSICHIATRICI NON È CONFORME ALLA CEDU

1. Premessa

Con un'importante sentenza resa in data 24 gennaio 2022, nel caso [Sy c. Italia](#), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato la violazione di svariate disposizioni della CEDU (artt. 3, 5 §§ 1 e 5, 6 e 34 CEDU), in un caso riguardante la detenzione presso strutture carcerarie ordinarie di un ricorrente con patologie psichiatriche, a dispetto delle perizie mediche e delle decisioni dei giudici interni che avevano a più riprese richiesto la conversione della misura di privazione della libertà con la presa in carico del soggetto presso una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (c.d. REMS) o altra idonea struttura specializzata.

Si tratta di una pronuncia che disvela un importante difetto strutturale nel sistema italiano carcerario relativamente alla detenzione di individui affetti da disturbi psichiatrici, che sono considerati dalla Corte di Strasburgo particolarmente vulnerabili e per questo destinatari di un livello di protezione più elevato.

Già in passato il tema delle carceri italiane era stato oggetto di pronunce da parte della Corte di Strasburgo, ad esempio – e diffusamente – in materia di sovraffollamento. Basti qui ricordare la sentenza pilota del 2013 nel caso [Torreggiani e a. c. Italia](#), con la quale i giudici europei avevano definitivamente accertato una violazione strutturale dell'art. 3 CEDU da parte dell'ordinamento italiano in ragione dell'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari, tale da integrare la soglia dei trattamenti inumani e degradanti (già in precedenza, la Corte EDU si era espressa per la violazione dell'art. 3 CEDU per via del sovraffollamento carcerario nel caso [Sulejmanovic c. Italia](#), sentenza del 16 luglio 2009). In conseguenza, con la sentenza pilota resa nel caso [Torreggiani](#), la Corte EDU aveva allora stabilito che l'Italia dovesse approntare entro un anno un sistema di ricorsi interni effettivi che fosse idoneo ad offrire una riparazione adeguata e sufficiente a rimediare al sovraffollamento delle carceri, nonché più in generale a risolvere il problema della crescita della popolazione carceraria.

Con tale nuovo arresto, la Corte si occupa di un diverso aspetto relativo alla sistema penitenziario italiano, quello appunto della detenzione di soggetti affetti da malattie mentali, rinvenendo un diverso e ulteriore profilo di malfunzionamento, suscettibile ad ogni modo di interessare ancora in futuro numerose persone, come tra l'altro riscontrato a qualche giorno di distanza anche dalla Corte costituzionale, con la [sentenza n. 22/2022](#), pubblicata il 27 gennaio scorso (per i primi commenti, si vedano A. CALCATERRA, M. PASSIONE, [Né](#)

contenzione né contenitori. Idee sparse intorno alla sentenza 22 del 2022 della Corte costituzionale. Un punto di arrivo sul non ritorno. Almeno si spera., in *Diritto di difesa*, post del 17 marzo 2022; F. GUALTIERI, *L'applicazione delle misure di sicurezza detentive e il "malfunzionamento strutturale" del sistema delle REMS, secondo C.Cost., sentenza n. 22 del 2022: un punto di svolta nel percorso di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari*, in *Giustizia Insieme*, post del 7 febbraio 2022).

2. I fatti

Il caso di specie riguardava il sig. Giacomo Seydou Sy, affetto da disturbo bipolare e della personalità, aggravati dall'uso di sostanze stupefacenti, il quale era stato soggetto a due procedimenti penali, nel corso dei quali venivano lui applicate misure cautelari e di sicurezza.

Il ricorrente veniva sottoposto, per la prima volta nel luglio 2017, agli arresti domiciliari con l'accusa di molestie, di resistenza a pubblico ufficiale e di lesioni personali. Poiché si era allontanato più volte dall'abitazione presso cui doveva applicarsi la suddetta misura cautelare, il GIP aveva poi sostituito gli arresti domiciliari con la custodia in carcere e aveva al contempo richiesto una relazione sulla salute del ricorrente. Sin dalla prima perizia, dell'8 ottobre 2017, veniva specificata la pericolosità sociale del sig. Sy, ma si evidenziava al contempo la prevalenza di esigenze di cura e riabilitazione rispetto a quelle cautelari di custodia. In considerazione delle conclusioni peritali, la custodia in carcere veniva dunque revocata dal GIP e sostituita con la misura di sicurezza provvisoria dell'assegnazione a una REMS per la durata di un anno, misura da eseguire il prima possibile.

Nel frattempo, il 22 novembre 2017 il ricorrente veniva assolto in ragione della sua infermità, con applicazione della medesima misura del ricovero presso una REMS per la durata di sei mesi. A causa della mancanza di posti in una struttura REMS nella Regione Lazio, il ricorrente decideva spontaneamente di fare ingresso in una comunità specializzata per seguire un percorso terapeutico. Con ordinanza del 14 maggio 2018, il magistrato di sorveglianza di Roma sostituiva la detenzione presso una REMS con la misura di sicurezza della libertà vigilata presso una comunità specializzata; successivamente, il sig. Sy otteneva l'autorizzazione a uscire temporaneamente dalla comunità, tornando infine in stato di libertà.

Nel luglio 2018 il sig. Sy veniva arrestato in flagranza di reato per rapina aggravata e resistenza a pubblico ufficiale: il tribunale di Tivoli giudicava legittimo l'arresto e ne ordinava il collocamento in detenzione preventiva presso il carcere di Rebibbia.

All'udienza del 26 settembre 2018 il magistrato ordinava una perizia sul ricorrente, la quale confermava le risultanze della prima, suggerendo altresì un'esclusione parziale della sua responsabilità penale. Ad ogni modo, il 22 novembre 2018, il Tribunale di Tivoli dichiarava il signor Sy colpevole dei reati contestati e lo condannava a un anno e due mesi di reclusione. Lo stesso giudice sostituiva comunque la custodia cautelare con gli arresti domiciliari, in considerazione delle esigenze terapeutiche del ricorrente rilevate nella perizia. Tuttavia, pochi giorni dopo, constatando che il signor Sy non aveva rispettato le condizioni per gli arresti domiciliari, il tribunale ripristinava l'ordine di custodia cautelare e il 2 dicembre 2018 il sig. Sy veniva nuovamente sottoposto a detenzione.

Nel frattempo, con ordinanza del 21 gennaio 2019, il magistrato di sorveglianza di Roma sostituiva l'ordine di scarcerazione sotto sorveglianza di polizia con la detenzione immediata presso una REMS per la durata di un anno. Tuttavia, l'ammissione del ricorrente presso una struttura REMS, sollecitata dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della Giustizia, rimaneva priva di risposta per mancanza di posti disponibili.

Con sentenza resa il 20 maggio 2019, la Corte d'Appello di Roma, alla quale il ricorrente aveva fatto ricorso, riduceva la pena detentiva comminata a 11 mesi e revocava la misura della custodia cautelare, ordinando la liberazione del sig. Sy. Ciononostante, questi rimaneva in stato di detenzione presso il carcere di Rebibbia.

Alla luce di tale situazione di stallo, in data 3 marzo 2020, il sig. Sy si rivolgeva alla Corte europea dei diritti dell'uomo chiedendo l'emissione, ai sensi dell'art. 39 del suo Regolamento, di misure provvisorie che indicassero al governo italiano di porre fine alla sua detenzione in carcere. Con provvedimento del 7 aprile 2020, la Corte EDU indicava al governo italiano di assicurare il trasferimento del ricorrente presso una REMS o altra struttura in grado di fornire un trattamento medico adeguato ai suoi disturbi psichiatrici. La difesa del governo informava la Corte di aver notificato al magistrato di sorveglianza di Roma la misura provvisoria indicata dalla Corte, spiegando che questi aveva la competenza esclusiva di modificare un ordine di collocamento presso la REMS applicando una misura di sicurezza meno severa. Aggiungeva poi che, nonostante le ripetute richieste, nessun posto si era ancora reso disponibile.

Successivamente, con ordinanza dell'11 maggio 2020 il magistrato di sorveglianza di Roma – sulla base di una nuova perizia psichiatrica – stabiliva che il sig. Sy era diventato meno pericoloso e annullava l'ordine di detenzione presso la REMS, sostituendolo con la misura del rilascio sotto sorveglianza di polizia nell'ambito della comunità in cui il sig. Sy doveva seguire un programma terapeutico personalizzato. Il 12 maggio 2020 il ricorrente veniva dunque trasferito in comunità, da dove fuggiva il giorno seguente.

In data 8 giugno 2020, il magistrato di sorveglianza di Roma statuiva che il sig. Sy era diventato più pericoloso e ordinava nuovamente l'applicazione della misura della detenzione presso una REMS per un minimo di un anno. In ultimo, il 1° luglio 2020 la REMS “Castore” di Subiaco informava le autorità preposte che si era reso disponibile un posto per il ricorrente a partire dal 6 luglio 2020. Il sig. Sy veniva in conseguenza trasferito presso la suddetta residenza in data 27 luglio 2020.

3. La procedura del ricorso dinanzi alla Corte EDU e la valutazione sulla sua ricevibilità

Come anticipato, il sig. Sy era detenuto presso il carcere di Rebibbia di Roma quando nel marzo del 2020 ha adito la Corte EDU, con annessa richiesta di misure provvisorie. Il suo ricorso si fondava anzitutto sulla pretesa illegittimità del mantenimento in regime di detenzione presso una struttura carceraria ordinaria, stante i pronunciamenti giudici interni che ne avevano ordinato il ricovero in REMS; e ciò in contrasto all'art. 5 § 1 CEDU. Il ricorrente contestava al contempo le condizioni di detenzione subite, che riteneva inadeguate in mancanza di un trattamento specifico per i suoi disturbi psichiatrici e dunque contrarie all'art. 3 CEDU (che sancisce la proibizione di torture e trattamenti inumani e degradanti). Sy lamentava inoltre l'assenza di ricorsi interni per ottenere il risarcimento del danno che sosteneva di aver subito, in violazione dell'art. 5 § 5 CEDU e si doleva, altresì, di una violazione dell'art. 6 § 1 (che tutela il diritto a un processo equo), per via della mancata esecuzione della sentenza del 20 maggio 2019 con la quale la Corte d'Appello di Roma aveva ordinato la sua rimessione in libertà. Nel ricorso veniva poi sollevata la doglianza di violazione dell'art. 13 CEDU (che sancisce il diritto a un ricorso effettivo), letto in combinato disposto con gli artt. 3 e 5 § 1 CEDU, sostenendosi che non esiste nell'ordinamento italiano un ricorso per lamentare l'assenza di cure terapeutiche adeguate durante la detenzione. Infine, il sig. Sy lamentava che lo Stato italiano non aveva rispettato i suoi obblighi

convenzionali di cui all'art. 34 CEDU, per via del ritardo nell'esecuzione della misura indicata dalla Corte ai sensi dell'art. 39 del suo Regolamento.

La Corte ha comunicato sollecitamente il ricorso al governo convenuto e lo ha deciso in tempi piuttosto rapidi, trattandosi di questione attinente alla categoria I della [politica di "prioritizzazione" dei ricorsi](#) (una prassi istituita dalla Corte stessa in seduta Plenaria a partire dal giugno 2009; sul punto, D. HARRIS, M. O'BOYLE, E. BATES, C. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, 4th ed., Oxford, 2018, pp. 125-126), ossia quella categoria che ricomprende i casi urgenti presentati da ricorrenti vulnerabili. A ben vedere, infatti, il ricorso del sig. Sy toccava diversi profili di urgenza di cui alla categoria I, attenendo anzitutto alla salute del ricorrente, considerato inoltre che la sua detenzione era asseritamente diretta conseguenza della violazione e, infine, che nel corso della procedura era stata applicata una misura provvisoria *ex art. 39 Reg. Corte*.

In punto di ricevibilità, il governo aveva eccepito, da un lato, il mancato previo esaurimento delle vie di ricorso interne e, dall'altro, la tardività del ricorso.

Quanto al primo profilo, la Prima Sezione della Corte ha rigettato l'eccezione di mancato esperimento dell'incidente di esecuzione di cui all'art. 670 c.p.p., affermando che in linea generale non si può far ricadere in capo al ricorrente che abbia ottenuto una sentenza contro lo Stato l'onere di avviare un ulteriore provvedimento per ottenerne l'esecuzione. Tali principi si applicano anche in materia di doglianza di violazione dell'art. 5 CEDU, in quanto sarebbe inconcepibile che in uno Stato di diritto un individuo continui ad essere privato della libertà nonostante l'esistenza di una decisione giudiziaria che ne ordina la rimessione in libertà (cfr. [Assanidzé c. Georgia \[GC\]](#), sentenza dell'8 aprile 2004, § 173) e che spetta allo Stato porre in essere tutte le misure necessarie per evitare una detenzione ingiustificata.

Con riferimento alla tardività del ricorso, la Corte EDU ha invece parzialmente accolto l'eccezione del governo, solo per la prima porzione temporale di detenzione del ricorrente presso il carcere di Rebibbia (ossia dal 2 luglio 2018 al 22 novembre 2018).

Richiamando un consolidato orientamento giurisprudenziale, la sentenza ha chiarito infatti che la detenzione può configurare una situazione continua, così come sostenuto dal ricorrente, e in conseguenza non interrompere il termine di cui all'art. 35 CEDU, fintantoché il ricorrente sia detenuto in condizioni sostanzialmente simili, mentre quando la situazione cessa, il termine comincia a decorrere (cfr. [Svinarenko e Slyadnev c. Russia \[GC\]](#), sentenza del 17 luglio 2014, § 86 e, con riferimento a pronunce relative alle condizioni di detenzione, [Ananyev e a. c. Russia](#), sentenza del 10 gennaio 2012, §§ 75-78).

Ebbene, secondo il *reasoning* della Corte EDU, il sig. Sy è stato detenuto per due finestre temporali, interrotte da un periodo in cui è stato sottoposto alla misura cautelare degli arresti domiciliari, e quindi la sua detenzione non poteva essere considerata continua nel suo complesso. Relativamente, dunque, al primo periodo di detenzione, conclusosi nel novembre 2018, i giudici di Strasburgo hanno considerato il ricorso del marzo 2020 tardivo. Una interpretazione che appare essere eccessivamente formalistica, posto che si trattava comunque di «short periods of absence» (appena 9 giorni) e che il ricorrente in tale finestra temporale era stato privato di fatto della propria libertà «in substantially similar conditions», trovandosi agli arresti domiciliari (cfr. [Ananyev e a.](#), cit., § 78).

4. Le motivazioni della sentenza

Nel merito, la Corte europea ha accertato una pluralità di violazioni delle disposizioni convenzionali, puntualmente sollevate dalla difesa del ricorrente, circostanza che – come

vedremo – corrobora la percezione di un difetto sistemico del sistema carcerario italiano con riguardo alla detenzione e, più in generale, alla gestione dei soggetti affetti da disturbi psichiatrici che siano (presunti) autori di reato.

I giudici di Strasburgo hanno anzitutto esaminato la doglianza di violazione dell'art. 3 CEDU, dovendo verificare se lo stato di salute del ricorrente fosse compatibile con la sua detenzione in carcere, in particolare in un reparto comune, e inoltre se le cure mediche che gli erano state dispensate fossero state sufficienti e appropriate.

Nel richiamare i precedenti orientamenti giurisprudenziali, la Corte EDU ha ricordato che i detenuti affetti da disturbi mentali sono particolarmente vulnerabili e che alcune esigenze della vita carceraria li espongono maggiormente a un pericolo per la loro salute, aumentano il rischio che si sentano in situazione di inferiorità e sono indubbiamente fonte di stress e angoscia: la diretta conseguenza giuridica di questa constatazione di particolare vulnerabilità è che «[u]ne telle situation entraîne la nécessité d'une vigilance accrue dans le contrôle du respect de la Convention» (cfr. § 79 della sentenza in commento e anche [W.D. c. Belgio](#), sentenza del 6 settembre 2016, §§ 114).

In applicazione dei suddetti principi, i giudici della Prima Sezione hanno rilevato che già ad ottobre 2017 il GIP del Tribunale di Roma, traendo spunto dalle conclusioni della perizia, aveva sostituito il provvedimento di custodia cautelare con il collocamento in una REMS. A ciò si aggiunga che le relazioni peritali richieste dal Tribunale di Tivoli avevano uniformemente concluso che il ricorrente necessitava di un articolato programma terapeutico, il quale doveva prevalere sulle esigenze di detenzione, e che le suddette conclusioni dei periti erano state recepite nelle ordinanze del magistrato di sorveglianza.

Di conseguenza, la Corte ha osservato che le condizioni mentali del ricorrente erano state inequivocabilmente valutate come incompatibili con la detenzione in carcere già dalle autorità interne competenti e che, ciò nonostante, il ricorrente era rimasto in un carcere ordinario per quasi due anni.

Inoltre, dal carteggio documentale era emerso che il ricorrente non aveva beneficiato di alcun programma medico adeguato alla sua patologia, volto a porre rimedio ai suoi problemi di salute o a prevenire il loro aggravamento, il tutto in un contesto generale di cattive condizioni di detenzione. Circostanze attestate dal rapporto dell'associazione Antigone relativo alla visita del carcere di Rebibbia del 16 aprile 2019, il quale descriveva una situazione di grave sovraffollamento, nonché dalla [Relazione del 2018 del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Lazio](#), la quale constatava cattive condizioni strutturali in quasi tutte le carceri laziali, delle difficoltà nella gestione delle patologie psichiatriche, nonché il problema sistemico del mantenimento in regime carcerario ordinario di persone oggetto di una misura di ricovero in REMS.

In conclusione, la sentenza ha statuito che il sig. Sy, in quanto affetto da patologia psichiatrica e dunque poiché soggetto particolarmente vulnerabile, non avrebbe potuto trovarsi in detenzione nelle condizioni sopra descritte; nel far ciò, le autorità italiane hanno pertanto violato l'art. 3 CEDU.

La Corte EDU ha poi analizzato i profili di violazione dell'art. 5 § 1 CEDU, con riguardo ai motivi di privazione della libertà, alla conformità alla legge e alla regolarità della detenzione e ha qui diviso la sua valutazione in due tronconi, in relazione a due distinti periodi in cui il ricorrente era stato detenuto a partire da dicembre 2018.

Per quanto riguarda il periodo di detenzione (quello tra il 2 dicembre 2018 e il 20 maggio 2019), la Corte di Strasburgo ha individuato il motivo di privazione della libertà nella lett. a) dell'art. 5 § 1 (che prevede la possibilità di privare della libertà personale un individuo

in ragione di una condanna da parte di un giudice penale) e ha confermato che tale detenzione aveva una base legittima nel diritto interno, poiché fondata sulla sentenza di condanna a un anno e due mesi di reclusione pronunciata dal Tribunale di Tivoli il 22 novembre 2018 e sulla decisione del 27 novembre 2018 dello stesso tribunale che ripristinava l'ordine di carcerazione preventiva.

Quanto, infine, al rispetto del requisito della regolarità della detenzione nel caso di specie, la conclusione della Corte appare in linea di principio molto avanguardista ma nel merito è invece deludente. Sul primo aspetto, la sentenza rammenta che, anche se la punizione del reo e la protezione sociale rimangono uno degli scopi della detenzione dal punto di vista dell'art. 5 § 1 (a), tuttavia le politiche penali in Europa tendono progressivamente al reinserimento sociale (cfr. *Maiorano e altri c. Italia*, sentenza del 15 dicembre 2009, § 108, e *Mastromatteo c. Italia [GC]*, sentenza del 24 ottobre 2002, § 72) e che l'assenza di cure adeguate potrebbe impedire al detenuto affetto da patologie psichiatriche di comprendere l'obiettivo del reinserimento sociale perseguito dalla detenzione.

Purtroppo, a dispetto di tale premessa, nel caso di specie i giudici della Prima Sezione affermano che, relativamente al primo periodo di detenzione, il ricorrente aveva lamentato esclusivamente l'assenza di un percorso terapeutico adeguato, senza contestare l'incompatibilità della sua detenzione con il suo stato mentale, a causa della sua incapacità cogliere la finalità del reinserimento sociale perseguito dalla pena detentiva. Al contrario, la Corte EDU ha ritenuto che nel corso del processo e durante l'esecuzione della pena, il ricorrente era stato in grado di comprendere l'obiettivo del reinserimento sociale della pena detentiva. Pertanto, il primo periodo di detenzione considerato è stato singolarmente dichiarato conforme ai requisiti di cui all'art. 5 § 1 lett. a) della Convenzione.

Per quanto riguarda il periodo di detenzione dal 21 maggio 2019 al 12 maggio 2020, la Corte di Strasburgo ha esaminato se la privazione della libertà potesse essere giustificata alla luce del motivo previsto dall'art. 5 § 1, lett. e), che consente la detenzione regolare di un soggetto "alienato".

Sotto questo profilo, il ricorrente lamentava l'assenza di una base legale della misura detentiva, poiché dal 20 maggio 2019 la Corte di appello di Roma aveva ordinato la sua liberazione. La Corte ha ritenuto di valutare comunque la doglianza di violazione sotto il profilo, giudicato preminente, della regolarità della detenzione.

Anzitutto, ha verificato il rispetto dei requisiti prescritti dalla c.d. giurisprudenza *Winterwerp*, ai sensi della quale la privazione della libertà di un individuo "alienato" può essere prevista solo nel rispetto di tre condizioni: *i)* l'esistenza di un disturbo mentale reale, accertato da un parere medico; *ii)* il fatto che disturbo mentale deve avere un carattere o una portata tali da legittimare l'internamento, al fine di somministrare una terapia o qualsiasi altro trattamento clinico mirante alla guarigione o quanto meno al miglioramento della salute; *iii)* la durata minima possibile dell'internamento, che non può prolungarsi se non persiste il disturbo mentale (cfr. *Winterwerp c. Paesi Bassi*, sentenza del 24 ottobre 1979).

Tuttavia, il rispetto di tali condizioni non è stato giudicato sufficiente, dovendo la Corte altresì verificare se la detenzione presso un carcere ordinario fosse conforme a Convenzione nel caso di specie, posto che in linea di principio l'orientamento giurisprudenziale consolidato depone per la regolarità della detenzione del soggetto affetto da patologie mentali solo se questa avviene in un ospedale, una clinica o altro istituto adeguato (cfr. *Rooman c. Belgio [GC]*, sentenza del 31 gennaio 2019; *Stanev c. Bulgaria [GC]*, sentenza del 17 gennaio 2012, § 147).

Sul punto, la Corte ha sottolineato che il 21 gennaio 2019 il magistrato di sorveglianza di Roma aveva ordinato l'immediato collocamento del ricorrente in una REMS per un anno.

Se è vero che, a partire dal febbraio 2019, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria aveva inviato un gran numero di richieste per il collocamento presso una REMS del sig. Sy, tuttavia tali sforzi non avevano sortito alcun effetto a causa della carenza cronica di posti in strutture REMS, nella Regione Lazio e non solo.

La Corte EDU si è concentrata su tale aspetto osservando che, in esito a tali rifiuti, le autorità nazionali non si erano adoperate per creare nuovi posti o nuove strutture, né avevano trovato alcuna soluzione alternativa. Per tali ragioni, la mancanza di posti disponibili non poteva essere valutata come una valida giustificazione per mantenere il ricorrente in una struttura penitenziaria ordinaria, dove non ha potuto beneficiare di un percorso terapeutico individualizzato. Né il ritardo poteva protrarsi all'infinito, posto che spetta allo Stato di organizzare il proprio sistema penitenziario, malgrado eventuali problemi logistici e finanziari, in modo tale da assicurare ai detenuti il rispetto della loro dignità umana (cfr. [Muršić c. Croazia \[GC\]](#), sentenza del 20 ottobre 2016, § 99). Di conseguenza, la sentenza in commento ha stabilito che la detenzione del ricorrente dal 21 maggio 2019 in poi non aveva rispettato i requisiti dell'art. 5 § 1 (e) CEDU.

Quanto poi alla doglianza di violazione dell'art. 5 § 5 CEDU, concernente l'assenza di un ricorso effettivo che avrebbe permesso al ricorrente di ottenere riparazione per il pregiudizio che afferma di aver subito a causa della sua detenzione arbitraria, la Corte ha osservato che l'azione civile di risarcimento danni di cui all'art. 2043 del codice civile – che il governo aveva menzionato per eccepire l'infondatezza della doglianza – richiede che l'attore provi l'esistenza di un atto illecito, nonché il dolo o colpa da parte delle autorità autrici dell'asserito illecito e, infine, il danno subito. Si tratta di un onere in capo al ricorrente che è stato giudicato eccessivo, in un'ipotesi quale quella in discussione in cui le inadempienze dell'amministrazione penitenziaria e le loro conseguenze negative a cascata sui detenuti rischierebbero altrimenti di dover essere provate in giudizio da questi ultimi. I giudici di Strasburgo hanno inoltre affermato che il governo non aveva fornito alcun esempio che dimostrasse come una tale azione fosse stata intentata con successo in circostanze simili a quelle del caso in questione (cfr. [Picaro c. Italia](#), sentenza del 9 giugno 2005, § 84, e [Zeciri c. Italia](#), sentenza del 4 agosto 2005, § 50). Alla luce di tale ragionamento, la sentenza ha pertanto concluso che il ricorrente non avesse avuto alcun rimedio per ottenere, con un adeguato grado di certezza, un risarcimento per le violazioni dell'art. 5 § 1 CEDU, e che vi fosse stata pertanto una violazione dell'art. 5 § 5 CEDU.

La Corte EDU è stata chiamata a esprimersi anche in materia di violazione dell'equo processo. Sotto questo profilo, il sig. Sy lamentava in particolare la mancata esecuzione della sentenza di appello, la quale aveva ordinato la rimessione in libertà del ricorrente.

La sentenza di Strasburgo, ricollegandosi alle motivazioni sul rigetto dell'eccezione di irricevibilità per mancato previo esaurimento delle vie di ricorso interne, ha rammentato che l'esecuzione di una sentenza deve essere considerata parte integrante del processo in una interpretazione che fornisce effettività alle garanzie di cui all'art. 6 CEDU (come statuito a partire dal *leading case* [Hornsby c. Grecia](#), sentenza del 19 marzo 1997, § 40).

In considerazione di ciò, l'inottemperanza da parte delle autorità italiane della citata sentenza, nonché dell'ordinanza del magistrato di sorveglianza, la quale aveva prescritto che il sig. Sy doveva essere trasferito presso una struttura REMS, hanno integrato una violazione dell'art. 6 § 1 CEDU.

Infine, quanto alla doglianza di violazione dell'art. 13 CEDU, letto in combinato disposto con gli articoli 3 e 5 § 1 CEDU, i giudici della Prima Sezione l'hanno ritenuta assorbita alla luce delle conclusioni svolte sulla violazione degli artt. 3 e 5 § 1 CEDU.

5. (segue) la violazione dell'art. 34 CEDU

Un ulteriore profilo di interesse del caso in analisi riguarda l'accertamento della violazione dell'art. 34 CEDU da parte delle autorità italiane, per aver ritardato ad eseguire la misura provvisoria indicata dalla Corte di Strasburgo, consistente nell'assicurare il trasferimento del sig. Sy in una struttura REMS o di altro tipo, idonea a garantire che la sua patologia psichica fosse adeguatamente presa in carico sul piano terapeutico.

Come noto, la giurisprudenza di Strasburgo è netta e granitica nel ritenere l'adempimento delle misure provvisorie come un obbligo procedurale positivo in capo alle Alte parti contraenti, la cui mancata osservanza è suscettibile «to hinder the effective exercise of the right of individual petition», in violazione per l'appunto di quanto stabilito nel secondo capoverso dell'art. 34 CEDU (e ciò a partire dal caso [Mamatkulov e Askarov c. Turchia \[GC\]](#), sentenza del 4 febbraio 2005, §§ 124-127).

Nel merito del caso, il governo italiano si è conformato alla misura provvisoria il 12 maggio 2020, ossia dopo ben 35 giorni dalla sua emissione. Sul punto, la difesa del governo aveva sostenuto in corso di causa che era stato fatto il possibile per rispettare la misura provvisoria e trasferire il sig. Sy presso una REMS, ma che sussisteva un ostacolo, costituito dalla mancanza disponibilità di posti in tali strutture. La Corte ha tuttavia ritenuto che spettasse al governo italiano, in mancanza di un posto in una REMS, trovare un'alternativa adeguata, come del resto esplicitamente affermato già nel provvedimento emesso ai sensi dell'art. 39 del Regolamento della Corte.

Insomma, l'indisponibilità di un posto in una delle strutture REMS non poteva essere considerata una valida giustificazione per il ritardo nell'esecuzione della misura provvisoria indicata il 7 aprile 2020, né l'eccezionale situazione dovuta all'insorgere della pandemia da Covid-19 e il consequenziale confinamento deciso in Italia nel marzo 2020 potevano spiegare l'eccessivo ritardo con cui il governo italiano si è conformato alla misura provvisoria.

Il ritardo è stato dunque considerato eccessivo e sproporzionato rispetto alla misura provvisoria richiesta, posto che il provvedimento cautelare era conseguenza del rischio di un danno irreparabile per la salute e l'integrità psichica del ricorrente.

È interessante sul punto sottolineare come anche un mero ritardo, di circa un mese, nel rispetto di una misura provvisoria indicata dalla Corte di Strasburgo è suscettibile di essere considerato dai giudici europei come una violazione dell'obbligo procedurale contenuto all'art. 34 CEDU. La conclusione non deve stupire, se si consideri che il diritto al ricorso individuale costituisce l'architrave del sistema convenzionale, vero presidio della garanzia effettiva dei diritti e delle libertà enunciati dalla Convenzione.

Appare comunque importante che la Corte di Strasburgo sancisca esplicitamente che nemmeno in situazioni straordinarie come la pandemia da Covid-19, gli Stati possano interferire su tale diritto: un'importante enunciazione che può fungere da parametro di valutazione in materia di rispetto dei diritti umani durante una pandemia, inserendosi ad esempio sul recente vivace dibattito relativo all'opportunità o meno di deroga *ex art.* 15 CEDU in tali ipotesi (tra i vari contributi, si rimanda a E. SOMMARIO, [Misure di contrasto all'epidemia e diritti umani, fra limitazioni ordinarie e deroghe](#), in [SIDIblog](#), post del 27 marzo 2020 e A.J. PALMA, [Pandemia e diritti umani: l'Italia e lo stato di eccezione al tempo del coronavirus](#), in questa [Rivista](#), 2020, pp. 303-329).

6. Considerazioni conclusive

La Corte EDU è tornata più volte sulla particolare vulnerabilità dei ricorrenti detenuti, la quale comporta degli obblighi positivi rafforzati in capo alle Alte parti contraenti della Convenzione, come per esempio tenere in debito conto la salute e il benessere della persona sottoposta a privazione della libertà (cfr., *ex multis*, [Norbert Sikorski c. Polonia](#), sentenza del 22 ottobre 2009, § 131 e [Torreggiani](#), cit., § 65). I giudici europei si sono poi espressi ripetutamente sulla vulnerabilità plurifattoriale (o composita) dei ricorrenti detenuti affetti da disturbi psichiatrici sin dal caso [Storck](#) (cfr. [Storck c. Germania](#), sentenza del 16 giugno 2005, § 105).

La nozione è sempre più utilizzata nella giurisprudenza di Strasburgo e postula una protezione rafforzata, sia dal punto di vista sostanziale, sia dal punto di vista procedurale, dei ricorrenti particolarmente vulnerabili (in tema di vulnerabilità, *ex multis*, F. IPPOLITO, *Vulnerability on trial: an emerging concept for strengthening the protection of migrants in international adjudication?*, in *Riv. dir. int.*, 2018, pp. 458-485; L. PERONI L., A. TIMMER, *Vulnerable Groups: the Promise of an Emergent Concept in European Human Rights Convention Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2013, pp. 1056-1085).

Di recente l'accento sulla vulnerabilità al fine di accertare violazioni della Convenzione, in senso conforme alla sentenza in commento, è stato posto dalla Corte in un contenzioso riguardante il nostro paese in materia di recisione del legame genitoriale (si veda la pronuncia caso [D.M. e N. c. Italia](#), sentenza del 20 gennaio 2022, ricorso n. 60083/19, § 90, dove la Corte sottolinea la particolare vulnerabilità della madre della minore posta in adozione, che era stata vittima di ripetuti episodi di violenza domestica, quale elemento decisivo al fine di accertare la violazione dell'art. 8 CEDU. Per un commento, F. GARELLI, [La Corte EDU torna a pronunciarsi sul rapporto tra responsabilità genitoriale, superiore interesse del minore e rispetto della vita privata e familiare nel caso D.M. e N. c. Italia.](#), in questa *Rivista*, 2022, pp. 280-288).

Nel caso di specie, la Corte ha utilizzato la nozione di vulnerabilità per ribadire che i soggetti affetti da patologie psichiatriche non possono essere detenuti nelle strutture carcerarie ordinarie, ma che qualora sia necessario privarle della libertà per esigenze di protezione sociale devono essere rispettati diversi parametri, tra cui spicca la necessità di una struttura ospedaliera o specializzata che fornisca un trattamento terapeutico adeguato.

Su tali constatazioni, imprescindibili per ogni moderno Stato di diritto, si innesta la cronica situazione carceraria italiana e la cattiva gestione dei soggetti affetti da malattie psichiatriche, certificata anche dalla sentenza n. 22/2022 della Corte costituzionale all'esito di un articolata istruttoria che ha permesso di disvelare un «grave malfunzionamento strutturale del sistema di applicazione dell'assegnazione in REMS»: in particolare, i giudici delle leggi hanno documentato che attualmente il numero di soggetti ospitati presso le REMS (tra le 670 e le 750, secondo i diversi dati forniti dai vari organismi competenti) sia pressoché pari al numero di quelli che sono in attesa di collocamento nelle medesime strutture.

Pur in assenza di una dichiarazione di illegittimità costituzionale (giudicata dalla Corte non percorribile in quanto «determinerebbe [...] l'integrale caducazione del sistema delle REMS», producendo «un intollerabile vuoto di tutela di interessi costituzionalmente rilevanti», cfr. § 6 del considerato in diritto), la sentenza traccia un quadro di interventi urgenti, da svolgersi attraverso una complessiva riforma di sistema ad opera del legislatore.

Sebbene la Corte costituzionale abbia autorevolmente confermato il carattere strutturale del malfunzionamento del sistema, nella sentenza in commento i giudici di Strasburgo non hanno adottato la procedura pilota, presumibilmente poiché non sono (ancora?) pendenti numerosi ricorsi contro l'Italia con riferimento al suddetto problema

sistemico. La Corte EDU non ha neppure accolto la richiesta del ricorrente di indicare alle autorità italiane misure generali *ex art. 46 CEDU* per porre rimedio al malfunzionamento sistemico delle strutture REMS e più in generale per garantire la presa in carico di soggetti affetti da patologie psichiatriche da parte di strutture specializzate (cfr. §§ 184-186 della sentenza *Sj*).

Tuttavia, va anche rammentato che la Corte di Strasburgo si è già pronunciata con sentenze pilota anche in questa materia, per esempio nei confronti del Belgio (nella citata sentenza *W.D. c. Belgio*, che riguardava proprio la carenza sistemica di posti per individui affetti da patologie psichiatriche), laddove ha impegnato le autorità belghe ad organizzare nel termine di due anni il sistema nazionale di detenzione psichiatrica in modo da rispettare la dignità dei detenuti e garantire loro un trattamento terapeutico adeguato.

Qualora la questione non dovesse essere risolta dal legislatore in tempi ragionevoli, come fortemente auspicato dal giudice delle leggi, non è dunque inverosimile che la Corte EDU possa essere investita da una serie di ricorsi in tale materia e che per questo sia poi tenuta pronunciarsi nuovamente sulla spinosa questione in esame, magari attraverso la tecnica della sentenza pilota. Ipotesi questa che si era già verificata nelle medesime modalità in tema di sovraffollamento carcerario, per tramite della sentenza *Torreggiani* sopra menzionata (per un commento, G. DELLA MORTE, *La situazione carceraria italiana viola strutturalmente gli standard sui diritti umani (a margine della sentenza Torreggiani c. Italia)*, in *Dir. umani dir. int.*, 2013, pp. 147-158).

La gravità della situazione è comunque tale che sul problema si è soffermata anche la Ministra Cartabia nell'ultima [relazione al Parlamento sull'amministrazione della giustizia del 19 gennaio 2022](#), la quale ha parlato di «dramma enorme» e di sforzi congiunti dei Ministeri competenti (Giustizia, Salute e Affari regionali) al fine di far diminuire il numero dei detenuti malati psichiatrici in attesa di collocazione.

Ad ogni modo, e per il momento, la sentenza della Corte EDU sembra aver comunque posto un primo fondamentale tassello: le strutture penitenziarie ordinarie non sono luoghi adatti alla cura di detenuti con problemi di salute mentale, il cui trattamento deve essere piuttosto indirizzato verso strutture specializzate, quali le REMS, ossia uno dei luoghi di possibile destinazione del paziente psichiatrico autore di reato, possibilmente da potenziare nel numero di posti garantiti, ma non come unica soluzione.

I giudici della Consulta sono andati oltre e hanno lasciato l'ennesimo monito al legislatore italiano, al quale spetta invero il compito di riformare il sistema attuale, individuando accanto alle REMS, nuovi modelli per la presa in carico di soggetti con patologie psichiatriche, in stretto contatto con i servizi territoriali.

Una vera e propria dichiarazione di fallimento, quanto meno per il momento, della riforma del 2012, che aveva introdotto le REMS (strutture residenziali con la finalità primaria di un percorso di riabilitazione sociale rivolte al soggetto affetto da disturbi psichiatrici, che vi viene assegnato solo quando la sua accertata pericolosità sociale non sia gestibile per tramite di altri strumenti alternativi), superando in via definitiva l'istituto degli ospedali psichiatrici giudiziari, che invece rispondeva a scopi squisitamente cautelari (cfr. [art. 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211](#), convertito con modificazioni dalla L. 17 febbraio 2012, n. 9). Un malfunzionamento che comunque è figlio di una stortura connaturata al nostro ordinamento: ad oggi, il principio della misura di privazione della libertà personale come *extrema ratio*, ancor più pregnante in ipotesi di patologie psichiatriche, soprattutto alla luce della riforma del 2012, sembra scarsamente recepito in ambito giurisdizionale, dove

prevale una “logica custodialistica” (come, tra l’altro, già segnalato nella sentenza *Torreggiani*, § 94), ben lontana dalle innovazioni di sistema intervenute con l’introduzione delle REMS.

In ogni caso, fa specie constatare che anche quello che sembrava un intervento legislativo innovativo già necessita di un urgente correttivo, secondo le linee direttrici tracciate dalla Consulta. Purtroppo, nel frattempo, a farne le spese sono delle persone particolarmente vulnerabili quali i soggetti affetti da disturbi psichiatrici, il cui grido di dolore riecheggia sordo nelle aule di giustizia e nelle carceri italiane, in attesa che sia loro finalmente garantita una protezione adeguata ed effettiva.

ALESSIO SANGIORGI