

LE CONDIZIONI DI DETENZIONE NELLO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA: NUOVE PROSPETTIVE DOPO LA SENTENZA *DOROBANTU*?

di Eleonora Celoria

(Dottoranda in *Diritti e Istituzioni*, Università di Torino)

SOMMARIO: 1. Introduzione; - 2. Mutuo riconoscimento e rispetto dei diritti fondamentali: il *test* di *Aranyosi e Căldăraru*; - 3. Gli approdi della Corte di giustizia nel caso *Dorobantu*; - 4. Gli spunti di riflessione offerti dalla sentenza *Dorobantu*: quali prospettive per il miglioramento delle condizioni detentive nell'Unione europea?

1. Nell'ultimo anno, quasi 600.000 persone sono state detenute all'interno di istituti penali nell'Unione europea¹. I tassi di incarcerazione e le condizioni di reclusione variano in maniera significativa da Stato a Stato, con alcuni Paesi che presentano situazioni di sovraffollamento carcerario e carenze particolarmente evidenti e preoccupanti dei loro sistemi detentivi. In più occasioni la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto le condizioni carcerarie di alcuni Stati contrarie alla dignità umana e al diritto fondamentale a non subire trattamenti inumani e degradanti², previsto dall'art. 3 Cedu³.

Le regole sulle condizioni di detenzione sono dettate dal diritto interno dei singoli Stati, così come i meccanismi di tutela giurisdizionale a disposizione dei detenuti per far valere le violazioni dei propri diritti, fatta salva la possibilità di ricorrere, in via sussidiaria, alla Corte europea dei diritti dell'uomo in caso di violazione di un diritto fondamentale. Tuttavia, il tema delle condizioni detentive riveste un'importanza cruciale ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, con riferimento alla cooperazione giudiziaria in materia penale⁴, e più in particolare alla

¹ I dati sono quelli dello *European Prison Observatory*, contenuti nel rapporto annuale *Prison in Europe*, in www.prisonobservatory.org, 22.10.2019. Il numero dei detenuti si riferisce soltanto alla detenzione disposta nell'ambito di procedimenti penali, e non contempla quindi la detenzione amministrativa degli stranieri.

² C. eur., 8.1.2013, *Torreggiani e altri c. Italia*; C. eur., 27.1.2015, *Neshkov e altri c. Bulgaria*; C. eur., 10.3.2015, *Varga e altri c. Ungheria*; C. eur., 25.11.2014, *Vasilescu c. Belgio*.

³ L'art. 3 Cedu – esattamente come l'art. 4 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE – recita: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

⁴ Il tema è stato posto sin dal Programma di Stoccolma (2010/C 115/01), ed è stato successivamente ripreso dalla Commissione europea, nel suo Libro Verde sull'applicazione della normativa dell'UE sulla giustizia penale nel

possibilità di esecuzione del mandato d'arresto europeo (MAE). Il trasferimento, da uno Stato all'altro, di una persona coinvolta nella procedura MAE potrebbe infatti esporla, nel Paese che ha richiesto la consegna, al rischio di essere detenuta in condizioni contrarie alla sua dignità e lesive dei suoi diritti umani.

Con riferimento a questo tema e dopo alcune incertezze, la Corte di giustizia dell'Unione europea (C.G.U.E) ha sancito, con la fondamentale sentenza *Aranyosi e Căldăraru*⁵, che l'esecuzione del MAE possa essere sospesa – o finanche terminata – nei casi in cui la persona interessata corra il rischio di essere detenuta in condizioni inumane e degradanti, contrarie all'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta), nello Stato membro emittente. Con due successive pronunce⁶, la Corte è tornata a prendere posizione sulla privazione della libertà personale che si verifica nell'ambito dell'esecuzione del MAE e sul rischio che le cattive condizioni di detenzione determinino una violazione dell'art. 4 della Carta, chiarendo e puntualizzando i criteri che devono essere utilizzati dalle autorità procedenti nella valutazione delle condizioni detentive.

L'esame della più recente sentenza in materia, emessa il 15 ottobre 2019 dalla Grande Sezione della Corte di giustizia⁷, fornisce l'occasione per fare il punto sugli approdi della giurisprudenza europea che ha, fino ad oggi, tentato di riconciliare il principio della fiducia reciproca con l'esigenza di garantire il rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo. Inoltre, rappresenta lo stimolo per una riflessione più ampia sulla ricerca degli strumenti maggiormente adeguati per garantire il miglioramento delle condizioni di reclusione negli Stati Membri dell'Unione europea.

2. Il MAE⁸, uno dei principali e più efficaci strumenti della cooperazione giudiziaria in materia penale elaborati dal diritto dell'Unione, si fonda sul meccanismo del mutuo riconoscimento delle decisioni adottate dall'autorità giudiziale di un altro Stato membro, che devono quindi essere eseguite in modo tendenzialmente incondizionato⁹. Le ipotesi di rifiuto di esecuzione del MAE sono dettagliatamente

settore della detenzione (COM/2011/327 def).

⁵ C.G.U.E, Sentenza del 4.4.2016, C-404/15 e C-659/15 PPU, *Aranyosi e Căldăraru*, ECLI:EU:C:2016:198.

⁶ C.G.U.E, Sentenza del 25 luglio 2018, causa C-220/18 PPU, *Generalstaatsanwaltschaft (condizioni di detenzione in Ungheria)*, ECLI:EU:C:2018:589; C.G.U.E, Sentenza del 15 ottobre 2019, C-128/18, *Dorobantu*, ECLI:EU:C:2019:857.

⁷ C.G.U.E, *Dorobantu*, cit.

⁸ Disciplinato dalla Decisione Quadro (DQ) 2002/584/GAI, modificata dalla Decisione Quadro (DQ) 2009/299/GAI.

⁹ V. Mitsilegas, *The limits of mutual trust in Europe's Area of freedom, security and justice: from automatic inter-State cooperation to the slow emergence of the individual*, in *Yearbook of European Law*, 2012, 319 ss. Sul rapporto tra mandato di arresto europeo e diritti fondamentali, si vedano anche S. Montaldo, *On a Collision Course! Mutual Recognition, Mutual Trust and the Protection of Fundamental Rights in the Recent Case-law of the Court of Justice*, *European Papers*³, 2016, 965 e ss; J.R. Spencer, *Il principio del mutuo riconoscimento*, in *Manuale di*

disciplinate nella Decisione Quadro che lo istituisce e, tra esse, non viene esplicitamente inserita l'ipotesi di violazione dei diritti fondamentali cui andrebbe incontro la persona interessata nel paese emittente¹⁰. Il riferimento all'obbligo di rispettare i diritti della persona è contenuto in via generale dall'art. 1, para 3, ma fino al 2016 non era stato preso in considerazione quale possibile limite al funzionamento del mutuo riconoscimento¹¹.

Del resto, il meccanismo su cui si fonda il MAE trova le sue basi nel principio della fiducia reciproca, centrale nell'area della Libertà, Sicurezza e Giustizia, al fine di consentire la creazione e il mantenimento di uno spazio senza frontiere interne¹². In applicazione del criterio (legale) della fiducia reciproca in questo ambito¹³, vige la presunzione che vi sia, in ogni Stato membro, un adeguato grado di tutela dei diritti fondamentali. Ciò precluderebbe al singolo Stato l'esame del rispetto, in concreto, dei diritti della persona che deve essere trasferita in applicazione della normativa europea, se non in «*circostanze eccezionali*»¹⁴, come stabilito dalla stessa Corte di giustizia.

Richiamandosi a quanto elaborato nel Parere 2/2013, riguardante l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Corte ha incluso, tra le circostanze eccezionali che possono limitare la reciproca fiducia, le ipotesi in cui l'esecuzione del MAE può comportare la violazione di un diritto fondamentale dell'individuo.

Con *Aranyosi e Căldăraru*, infatti, la Corte di giustizia ha affermato chiaramente che l'esecuzione di un mandato di arresto europeo non può mai condurre ad un trattamento inumano e degradante della persona coinvolta¹⁵, richiamando quanto previsto dall'art. 1, para 3 della Decisione Quadro, secondo cui «l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali e i fondamentali principi giuridici sanciti dall'art. 6 [UE] non può

*procedura penale europea*⁴, a cura di R.E. Kostoris, Milano 2019, 341 ss.

¹⁰ Gli art. 3, 4 e 4 *bis* prevedono un elenco chiuso di ipotesi, alcune obbligatorie, altre facoltative, in cui lo stato di esecuzione può rifiutare di dare esecuzione alla richiesta.

¹¹ Si vedano in particolare le pronunce: C.G.U.E, Sentenza del 29 gennaio 2013, C-396/11, *Radu*, ECLI:EU:C:2013:39; C.G.U.E, Sentenza del 23 febbraio 2013, C-399/11, *Melloni*, ECLI:EU:C:2013:107.

¹² K. Lenaerts, *La vie après l'avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, in *CMLR* 2017, 805 ss.

¹³ M. Wendel, *Mutual Trust, Essence and Federalism – Between Consolidating and Fragmenting the Area of Freedom, Security and Justice after LM*, in *European Constitutional Law Review* 2019, 17 ss. Sulla natura costituzionale del principio in esame, si rimanda a K. Lenaerts, *op. cit.*, 805 ss.

¹⁴ Secondo quanto espresso nel Parere 2/13, relativo all'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, «Allorché attuano il diritto dell'Unione, gli Stati membri possono quindi essere tenuti, in forza di quest'ultimo, a presumere il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli altri Stati membri, sicché risulta ad essi preclusa non soltanto la possibilità di esigere da un altro Stato membro un livello di tutela nazionale dei diritti fondamentali più elevato di quello garantito dal diritto dell'Unione, ma anche, salvo casi eccezionali, quella di verificare se tale altro Stato membro abbia effettivamente rispettato, in un caso concreto, i diritti fondamentali garantiti dall'Unione» (punto 193).

¹⁵ C.G.U.E, *Aranyosi e Căldăraru*, cit., para 88.

essere modificato per effetto della presente decisione quadro», da interpretarsi congiuntamente all'art. 4 della Carta. È stata così inaugurata una stagione in cui il tema della tutela dei diritti umani è entrato ufficialmente a far parte dello scenario della cooperazione giudiziaria in materia penale¹⁶.

Sono state parzialmente replicate, nell'ambito di cui si tratta, considerazioni già elaborate in riferimento al diritto d'asilo e ai trasferimenti imposti dal Regolamento di Dublino. Con la storica sentenza *NS*¹⁷, infatti, la Corte di giustizia aveva interpretato l'art. 4 della Carta nel senso che ostasse al trasferimento di un richiedente asilo verso lo Stato competente ai sensi del Regolamento 343/2003/UE, qualora le carenze sistemiche del sistema di accoglienza avessero esposto la persona al rischio di subire un trattamento inumano e degradante. Il ragionamento già sviluppato nel contesto del diritto d'asilo è stato quindi traslato, seppur con alcune differenze, alla materia penale e ai trasferimenti di persone nell'ambito del MAE. Con *NS*, il cui principio cardine è stato successivamente codificato nel Regolamento Dublino III¹⁸, la mera presenza di una situazione di "carezza sistemica" nel sistema di asilo e nelle condizioni di accoglienza è stata giudicata sufficiente ad impedire l'esecuzione del trasferimento.

Al contrario, in *Aranyosi* la Corte ha sviluppato un ragionamento fondato su due distinti passaggi (c.d. «*two-step test*»¹⁹), indicando ai giudici nazionali la traiettoria da seguire per bilanciare l'esigenza di tutela dei diritti fondamentali e quella di effettività della cooperazione in materia penale.

In primo luogo, l'autorità giudiziaria chiamata ad eseguire il MAE deve valutare la sussistenza di una situazione problematica in riferimento al diritto tutelato nel paese emittente: per quanto riguarda il tema che ci occupa, quindi, l'autorità giudiziaria dovrà indagare se, a causa di carenze sistemiche o generalizzate nelle condizioni di detenzione, possa insorgere un rischio di trattamento inumano e degradante per la persona da trasferirsi. È interessante evidenziare che la Corte ha allargato il campo di indagine rispetto al criterio elaborato in materia di asilo, poiché può essere attribuita rilevanza, oltre che alle «*carenze sistemiche o generalizzate*»²⁰, anche a quelle che

¹⁶ E Xanthopoulou, *Mutual trust and rights in EU criminal and asylum law: Three phases of evolution and the uncharted territory beyond blind trust*, in *CMLR*³⁵, 2018, 499 ss. Si veda anche A. Rosanò, *Du côté de chez Aranyosi, ovvero ancora su come la Corte di giustizia ha chiarito alcuni aspetti applicativi del test Aranyosi e Căldăraru*, in *DUDI* 2019, 428.

¹⁷ C.G.U.E, Sentenza del 21 dicembre 2011, C-411 & 493/10, *N.S. e Al.*, EU:C:2011:865. Per un commento, si veda C. Costello, *Dublin-case NS/ME: Finally, an end to blind trust across the EU?*, in *Asiel en Migrantenrecht* 2012, 83 ss.

¹⁸ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

¹⁹ S. Gáspár-Szilágyi, *Joined Cases Aranyosi and Căldăraru: Converging Human Rights Standards, Mutual Trust and a New Ground for Postponing a European Arrest Warrant*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2016, 207 ss.

²⁰ C.G.U.E, *Aranyosi e Căldăraru*, para 89.

«colpiscono determinati gruppi di persone o determinati centri di detenzione»²¹. L'impostazione generale della Corte non si discosta radicalmente dal parametro delle c.d. carenze sistemiche²², ma lascia aperta la possibilità di investigare sulla possibile violazione dei diritti umani anche quando le falle del sistema carcerario non siano estese all'intero apparato, consentendo così un esame maggiormente individualizzato dei casi²³. La valutazione che deve operare l'autorità giudiziaria deve fondarsi su «elementi oggettivi, attendibili, precisi e debitamente aggiornati»²⁴, desumibili da decisioni giudiziarie, internazionali o interne, e da «decisioni, rapporti e altri documenti predisposti dagli organi del Consiglio d'Europa o appartenenti al sistema delle Nazioni Unite»²⁵.

Se, sulla base di tali elementi, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione ha individuato carenze nel sistema detentivo che possano comportare una violazione dell'art. 4 della Carta, dovrà compiere il secondo, essenziale, passaggio, in assenza del quale l'esecuzione del MAE non potrà essere rifiutata. Questo si sostanzia nell'esame, «concreto e preciso»²⁶, della sussistenza di motivi che comprovino il rischio individuale di trattamento inumano e degradante a causa delle condizioni di prigionia previste nei confronti della persona che verrà detenuta nello Stato membro emittente. Pertanto, occorrerà esaminare le condizioni detentive negli istituti in cui la persona potrebbe concretamente essere sottoposta a misura cautelare, o scontare la pena, e dovranno essere richieste informazioni in proposito all'autorità giudiziaria dello stato richiedente, ai sensi dell'art. 15, para 2, della Decisione Quadro²⁷.

Le informazioni sollecitate dovranno essere fornite entro un termine ragionevole, stante il carattere urgente che caratterizza la procedura del MAE. L'autorità giudiziaria emittente può essere assistita, al fine della trasmissione delle informazioni rilevanti, dall'autorità centrale o da una delle autorità centrali dello Stato membro emittente, a norma dell'art. 7 della Decisione Quadro²⁸. Peraltro, se sulla base delle informazioni fornite, o comunque a disposizione dell'autorità giudiziaria, l'esistenza del rischio di violazione dell'art. 4 della Carta non può essere esclusa, la procedura di consegna dovrà essere sospesa e potrà, in ultima analisi, essere abbandonata.

²¹ C.G.U.E, *Aranyosi e Căldăraru*, para 89.

²² Sul concetto di "carenze sistemiche" quale garanzia federale, si veda: M.Wendel, *op. cit.*, 37 ss.

²³ M. Rogan, *What constitutes evidence of poor prison conditions after Aranyosi and Caldaru? Examining the role of inspection and monitoring bodies in European Arrest Warrant decision-making*, in *New Journal of European Criminal Law*¹⁰, 2019, 209 ss., in part. 210.

²⁴ C.G.U.E, *Aranyosi e Căldăraru*, cit., para 89.

²⁵ *Ibidem*

²⁶ *Ivi*, para 92.

²⁷ *Ivi*, para 95.

²⁸ *Ivi*, para 97.

Il *two-step test* introdotto con *Aranyosi* è stato applicato successivamente dalla Corte di giustizia a casi aventi ad oggetto il divieto di trattamenti inumani o degradanti e il diritto al giusto processo (rispettivamente, con i casi *ML* e *LM*, pronunce del 25 luglio 2018)²⁹: nell'ambito di questi giudizi la Corte ha potuto chiarire alcuni profili applicativi del test, estendendo peraltro la possibilità di limitare il mutuo riconoscimento anche alle ipotesi di violazione di un diritto la cui natura non è assoluta³⁰. In *LM*, infatti, è stato preso in considerazione il possibile rischio di violazione del diritto all'equo processo, garantito dall'art. 47 della Carta, derivante dalle carenze sistemiche attribuite al sistema giudiziario polacco³¹: in questa ipotesi, la necessità di tutelare il diritto in esame può portare alla sospensione dell'esecuzione del MAE soltanto quando il rischio attenga al «contenuto essenziale» del diritto al giusto processo, che discenderebbe dalla carenza di indipendenza dei giudici³².

Con *Dorobantu*, invece, la Corte di giustizia è tornata a prendere in considerazione, in maniera particolarmente dettagliata, la problematica delle condizioni di detenzione, statuendo con chiarezza la natura assoluta del divieto imposto dall'art. 4 della Carta e pervenendo ad alcune importanti precisazioni rispetto ai parametri che devono essere utilizzati per giudicare se possa configurarsi una sua violazione.

3. Il caso esaminato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea riguardava un mandato di arresto europeo inizialmente emesso dal Tribunale di primo grado di Medgidia nei confronti del sig. Dorobantu, cittadino rumeno, ai fini dell'esercizio dell'azione penale. Il Tribunale superiore del Land di Amburgo si interrogava sulla possibilità di dare esecuzione al MAE, a fronte di indizi concreti di carenze sistemiche nelle condizioni di detenzione delle carceri rumene in cui sarebbe stato recluso il soggetto.

Dalle informazioni richieste ai sensi dell'art. 15 paragrafo 2 della Decisione Quadro e successivamente comunicate dalle autorità rumene risultava che l'interessato sarebbe stato detenuto, per la durata della custodia cautelare, in celle collettive per quattro persone della dimensione di 12,30 m², di 12,67 m² e di 13,50 m², o

²⁹ Ci si riferisce alle sentenze: C.G.U.E, *Generalstaatsanwaltschaft (condizioni di detenzione in Ungheria)*, cit.; C.G.U.E, Sentenza del 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (carenze del sistema giudiziario)*, ECLI:EU:C:2018:586.

³⁰ La distinzione tra diritti "assoluti" e "non assoluti" è stata elaborata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ed è stata, di fatto, ricreata anche nell'ambito di applicazione della Carta di Nizza, posto che, in applicazione dell'art. 52, para 3 della Carta, quando i diritti enucleati siano corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU (Cedu), il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla Convenzione.

³¹ Per un commento, si veda M. Wendel, *op. cit.*, 37 ss.

³² C.G.U.E, *Minister for Justice and Equality (carenze del sistema giudiziario)*, cit., para 59-60.

in celle per dieci persone, dalla superficie di 36,25 m². In caso di esecuzione della pena detentiva, poi, sarebbe stato recluso in una cella di 3 m² (in caso di «*regime detentivo chiuso*») o con uno spazio di 2 m² per persona (in caso di «*regime detentivo aperto o semiaperto*»)³³.

La corte tedesca decideva di autorizzare la consegna dell'interessato alle autorità rumene con le ordinanze del 3 e 19 gennaio 2017, valorizzando gli sviluppi nelle condizioni di reclusione a partire dal 2014, l'introduzione di soluzioni che compensassero l'insufficienza dello spazio personale e la presenza di un meccanismo di controllo delle condizioni detentive.

Il sig. Dorobantu presentava ricorso avverso le suddette ordinanze, e la Corte costituzionale federale tedesca le annullava, per violazione del diritto al giudice naturale precostituito per legge³⁴. Con la sua decisione, la Corte costituzionale evidenziava che alcuni dei parametri seguiti dal giudice per la valutazione delle condizioni di detenzione in Romania non erano mai stati presi in considerazione dalla Corte di giustizia, indicato come unico giudice competente all'interpretazione del diritto dell'Unione e al chiarimento dei dubbi sollevati dal caso di specie, e criticava pertanto la scelta di non adire la Corte sovranazionale.

Conseguentemente, il Tribunale superiore dal Land di Amburgo – posto che nel frattempo era stato emesso un nuovo MAE dalle autorità rumene per l'esecuzione della pena detentiva cui era stato condannato il sig. Dorobantu – si determinava a sospendere il procedimento, e a chiedere alla Corte di giustizia di chiarire quali garanzie debbano essere assicurate al fine di scongiurare che la consegna della persona determini un trattamento inumano o degradante a causa delle condizioni di detenzione nel Paese ricevente. In particolare, i quesiti del giudice *a quo* si concentravano: a) sull'ampiezza e l'intensità del controllo che può essere esercitato dall'autorità giudiziaria dell'esecuzione nella valutazione del rischio di violazione dell'art. 4 della Carta; b) sulla necessità di tenere in considerazione, nell'ambito di tale controllo, lo spazio minimo per persona in una cella e le modalità di calcolo di tale spazio, ovvero sulla rilevanza che può essere attribuita ad altre condizioni di detenzione, quali le condizioni sanitarie o l'ampiezza della libertà di movimento; c) sulla possibilità di prendere in considerazione l'esistenza di misure legislative e strutturali foriere di un miglioramento nel controllo delle condizioni di detenzione nello Stato membro; ed infine d) sulla possibilità di bilanciare il mancato rispetto di requisiti minimi relativi alle condizioni di detenzione, con considerazioni legate all'efficacia della cooperazione giudiziaria in materia penale e ai principi di fiducia

³³ C.G.U.E, *Dorobantu*, cit., para 24.

³⁴ Corte costituzionale federale tedesca, ordinanza del 19 dicembre 2017, 2 BvR 424/17.

reciproca e mutuo riconoscimento³⁵.

La Corte di giustizia, nel rispondere ai quesiti posti dal Tribunale tedesco con la sentenza del 15 ottobre 2019, si richiamava ai principi elaborati nelle proprie precedenti pronunce, citando a più riprese, oltre alla sentenza *Aranyosi*, anche la più recente *Generalstaatsanwaltschaft*, relativa alle condizioni detentive in Ungheria, nell'ambito della quale erano già stati forniti alcuni chiarimenti sull'ampiezza del potere di controllo dell'autorità giudiziaria dell'esecuzione, tema che viene di nuovo in rilievo nel caso concreto.

Innanzitutto, i giudici di Lussemburgo in *Dorobantu* ribadiscono la validità del *two-step test*, dimostrando di non volersi discostare da tale parametro valutativo, al contrario di quanto è in parte avvenuto in materia di asilo³⁶. Nel caso di specie, del resto, si prende atto che

«il giudice del rinvio ha constatato, sul fondamento di decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardanti la Romania, di decisioni dei giudici tedeschi, nonché di una relazione del Ministero federale della Giustizia e della Tutela dei consumatori, l'esistenza di indizi concreti di carenze sistemiche e generalizzate nelle condizioni di detenzione in tale Stato membro»³⁷.

La Corte non fornisce quindi alcuna ulteriore indicazione sulle modalità di individuazione delle "carenze sistemiche" del sistema detentivo, accettando le conclusioni cui è pervenuta la Corte tedesca e mostrando che tale indagine può essere sostanzialmente lasciata a ciascun giudice nazionale³⁸. Al contrario, interviene per disciplinare alcuni aspetti collegati al secondo passaggio del "*two-step test*", indicando alle autorità nazionali dell'esecuzione l'estensione e i limiti del loro potere di indagine circa il rischio reale che la persona interessata possa subire un trattamento inumano o degradante nel caso concreto.

Ebbene, la Corte, occupandosi del grado di incisività del controllo che il giudice dell'esecuzione può effettuare, ha ricordato che l'esame deve essere approfondito ed articolato, non potendo limitarsi all'esame delle «*sole insufficienze manifeste*»³⁹, pena il venir meno del rispetto della dignità umana imposto dall'art. 4 della Carta.

Quanto, invece, all'ampiezza del controllo che può essere esercitato dalle

³⁵ C.G.U.E, *Dorobantu*, cit., para 41-44.

³⁶ Ci si riferisce al caso *CK e al.* (C.G.U.E, Sentenza del 16 febbraio 2017, *C.K. and Others. v. Republika Slovenija*, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127). Sulla possibile inversione di approccio seguito dalla Corte, E. Xanthopoulou, *op. cit.*, 496 ss.

³⁷ C.G. UE, *Dorobantu*, cit., para 53.

³⁸ Sul ruolo che potrebbe invece essere ricoperto dalla Corte di giustizia nell'indicazione delle situazioni problematiche per la tutela dei diritti umani, in modo da garantire una maggiore uniformità di interpretazione, M. Wendel, *op. cit.*, 41 ss.

³⁹ C.G.U.E, *Dorobantu*, cit., para 62.

autorità dell'esecuzione, sono state complessivamente richiamate le conclusioni già raggiunte nel caso *Generalstaatsanwaltschaft*: l'esame non può riguardare tutti gli istituti penitenziari in cui il soggetto potrebbe, in astratto, essere ristretto, ma soltanto quelli in cui «è concretamente previsto che la persona di cui trattasi sarà detenuta, anche in via temporanea o transitoria»⁴⁰.

La Corte fornisce poi un'importante precisazione in merito alle assicurazioni fornite dalla autorità giudiziaria emittente, circa l'assenza di rischio di violazione dell'art. 4 della Carta. In ossequio al principio di mutuo riconoscimento, l'autorità dell'esecuzione deve *fidarsi* della rassicurazione «fornita o, quantomeno, approvata dall'autorità giudiziaria emittente, previa richiesta, ove necessario, di assistenza all'autorità centrale o a una delle autorità centrali dello Stato membro»⁴¹. In caso contrario, come evidenziato dall'Avvocato Generale nelle sue conclusioni, verrebbe pregiudicato il sistema della fiducia reciproca, ed anzi una simile verifica «nutrirebbe una sfiducia reciproca e, di riflesso, rimetterebbe in discussione il sistema semplificato di consegna sul quale si fonda il mandato di arresto europeo»⁴².

La Corte di giustizia, pur riconoscendo l'importanza della dimostrazione di fiducia reciproca tra gli Stati, si discosta in parte dal ragionamento seguito dall'Avvocato Generale⁴³, ammettendo che l'obbligo dell'autorità di confidare nelle informazioni fornite persista soltanto finché non emergano altri "elementi precisi" che contraddicano tali informazioni. Questo concetto, già espresso nella propria precedente giurisprudenza, viene in quest'occasione precisato:

«è solo in circostanze eccezionali, e sulla base di elementi precisi, che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione può constatare che, malgrado un'assicurazione quale quella contemplata al punto precedente, esiste un rischio reale di vedere la persona interessata sottoposta ad un trattamento inumano o degradante, ai sensi dell'articolo 4 della Carta, in ragione delle condizioni della sua detenzione nello Stato membro emittente»⁴⁴.

Anche in questo caso pare che l'eccezione sia giustificata dalla centralità e dalla natura assoluta del diritto di cui all'art. 4 della Carta: si vuole evitare, cioè, che rassicurazioni meramente formali e disancorate dalla realtà concreta delle condizioni detentive possano compromettere il rispetto del diritto fondamentale in esame.

Del resto, la natura assoluta e non bilanciabile del diritto viene ribadito nel

⁴⁰ C.G.U.E, *Dorobantu*, cit., para 66.

⁴¹ *Ivi*, para 68.

⁴² Avvocato Generale Manuel Campos Sánchez-Bordona, conclusioni del 30 aprile 2019, causa C-128/18, *Dorobantu*, ECLI:EU:C:2019:334, para 56.

⁴³ L. Lionello, *Nuovi sviluppi per il test Aranyosi e Căldăraru ed il rapporto tra giurisdizioni: il caso Dorobantu*, in *Eurojus* 2020, 107 ss., 113.

⁴⁴ C.G.U.E, *Dorobantu*, cit., para 69.

prosieguo della pronuncia che, sotto questo profilo, rivela una perfetta aderenza con le conclusioni dell'Avvocato Generale⁴⁵. Viene ribadito che l'art. 4 della Carta ha il medesimo contenuto dell'art. 3 Cedu, il quale vieta in termini assoluti, ed in ogni circostanza, la tortura e i trattamenti inumani o degradanti della persona: pertanto, il diritto in parola non può «essere oggetto di alcuna delle limitazioni previste dall'articolo 52, paragrafo 1 della Carta»⁴⁶. La Corte ricorda del resto che il rispetto del diritto in esame si configura come un limite di natura eccezionale rispetto alla regola generale del mutuo riconoscimento. L'operazione di bilanciamento tra due esigenze, entrambe centrali per il diritto dell'Unione e il consolidamento di uno spazio di libertà sicurezza e giustizia avviene quindi in via preliminare⁴⁷, ed è stata la stessa Corte a indicare che la tutela del diritto fondamentale a non subire torture e trattamenti inumani o degradanti debba comunque prevalere. Pertanto, se viene identificato il rischio concreto di violazione del diritto, non vi sarà alcuno spazio ulteriore per operare un successivo bilanciamento con esigenze legate al rispetto del mutuo riconoscimento e della fiducia reciproca.

La Corte si è poi soffermata su due ulteriori profili, rilevanti nel tracciare alcune linee guida per i giudici nazionali chiamati ad eseguire il MAE e che devono ponderare il rischio concreto di violazione dell'art. 4 della Carta.

Per un verso, i giudici prendono in considerazione la possibilità di valorizzare le notizie relative a «*misure generali destinate a migliorare il controllo delle condizioni di detenzione nello stato membro emittente*», escludendo però che queste siano di per sé sufficienti ad impedire, in concreto, il configurarsi di un trattamento inumano o degradante⁴⁸. La valutazione deve infatti avvenire sulla base di parametri di attualità ed individualità del singolo caso, e quindi occorrerà verificare se le misure volte al miglioramento delle condizioni detentive possano comportare, realisticamente, un trattamento dignitoso della persona per tutta la durata della reclusione a seguito della consegna.

Per altro verso, la Corte ha ritenuto necessario fornire alcuni chiarimenti rispetto ai criteri da utilizzare per valutare le condizioni detentive, focalizzandosi in particolare sul tema del sovraffollamento carcerario e sullo spazio personale disponibile nell'istituto detentivo.

La C.G.U.E chiarisce preliminarmente un aspetto cruciale: «*allo stato attuale*» sono assenti regole minime relative alle condizioni detentive poste dal diritto dell'Unione, né tantomeno vi sono previsioni specifiche sui «*requisiti minimi in termini*

⁴⁵ C.G.U.E, *Dorobantu*, cit., para 82 e 62, che richiamano le Conclusioni dell'AG.

⁴⁶ Avvocato Generale Manuel Campos Sánchez-Bordona, conclusioni del 30 aprile 2019, causa C-128/18, *Dorobantu*, cit., para 107.

⁴⁷ *Ivi*, para 108-109.

⁴⁸ C.G.U.E, *Dorobantu*, cit., para 80-81.

di spazio personale per detenuto» a cui far riferimento⁴⁹. Di conseguenza, la Corte ha ritenuto di rifarsi ai parametri elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in quanto, essendovi piena corrispondenza tra l'art. 4 Carta e l'art. 3 Cedu⁵⁰, il loro significato e la loro portata sono identici⁵¹.

Tale conclusione si fonda sul ragionamento già elaborato in *Aranyosi* e in *Generalstaatsanwaltschaft*, secondo cui l'art. 3 della Cedu imporrebbe agli Stati anche obblighi positivi volti ad evitare torture o trattamenti inumani o degradanti della persona. Tra questi, viene fatto rientrare anche l'obbligo di garantire che

«ogni recluso sia tenuto in condizioni compatibili col rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione del provvedimento non sottopongano l'interessato a un disagio o a un dolore di intensità tale da eccedere il livello inevitabile di sofferenza implicito nella detenzione, e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della carcerazione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati in modo adeguato»⁵²: in caso contrario, quando il maltrattamento raggiunga un grado minimo di gravità, può essere riscontrata una violazione dell'art. 3 Cedu.

Per la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, tra i fattori dirimenti per l'individuazione delle cattive condizioni di detenzione, vi è da sempre stato quello attinente al sovraffollamento carcerario e, dunque, allo spazio a disposizione del detenuto: sotto questo profilo la Corte di Strasburgo ha sempre mostrato di tenere in considerazione le raccomandazioni e gli standard indicati dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT)⁵³.

La Corte di giustizia quindi, operata la premessa circa il contenuto dell'art. 3 Cedu e gli obblighi da questo imposti, individua quale parametro normativo di riferimento i dettami della Corte europea e, per quanto riguarda in particolare il criterio spaziale, le indicazioni da ultimo contenute nella sentenza *Muršić c. Croazia*.

In tale pronuncia i giudici di Strasburgo hanno chiarito la propria precedente giurisprudenza, consolidando il principio secondo cui «il fatto che lo spazio personale

⁴⁹ C.G.U.E, *Dorobantu*, cit., para 71.

⁵⁰ A norma dell'art. 52, paragrafo 3 della Carta.

⁵¹ C.G.U.E, *Dorobantu*, cit., para 58.

⁵² C.G.U.E, *Generalstaatsanwaltschaft*, cit., para 90; C.G.U.E, *Aranyosi e Căldăraru*, cit., para 90. Entrambi rimandano a C. eur., 25.4.2017, *Rezmiveş e altri c. Romania*, para 72.

⁵³ Secondo gli standard individuati del CPT (CPT/Inf/E (2015) 44 del 15 dicembre 2015), lo spazio personale dovrebbe essere pari a 4 m² in cella collettiva e a 6 m² in cella individuale, al netto dei sanitari e al lordo del mobilio. Tuttavia, pur seguendo la medesima modalità di conteggio dello spazio, la Corte europea ha ritenuto di precisare che il ruolo ricoperto dal Comitato è differente dal proprio, mirando il primo a prevenire le violazioni dei diritti dei detenuti, e quindi a garantire uno standard di protezione più elevato di quello che deve essere assicurato dalla Corte nella ponderazione, in sede giudiziaria, della violazione dell'art. 3 Cedu nei singoli casi (C. eur., 20 ottobre 2016, *Muršić c. Croazia*, para 112, 113).

di cui dispone il detenuto sia inferiore 3 m² in una cella collettiva fa sorgere una forte presunzione di violazione dell'articolo in questione»⁵⁴. La presunzione può essere superata soltanto attraverso la prova di tre fattori: che la reclusione in uno spazio inferiore al minimo obbligatorio sia breve e occasionale; che sia accompagnata da una sufficiente libertà di movimento fuori dalla cella e che le condizioni di detenzione dell'istituto siano dignitose⁵⁵. Aggiunge la Corte di Strasburgo che, vista l'estrema rilevanza del fattore spaziale, quando lo spazio nella cella sia compreso tra i 3 e i 4 m², può individuarsi una violazione dell'art. 3 Cedu quando ciò si accompagni ad altre cattive condizioni materiali di reclusione, quali «la mancanza di accesso al cortile o all'aria e alla luce naturale, la cattiva aereazione, una temperatura insufficiente o troppo elevata nei locali, un'assenza di riservatezza nelle toilette o delle cattive condizioni sanitarie e igieniche»⁵⁶.

La Corte di giustizia ha quindi affermato che i criteri enucleati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sono quelli che devono guidare le autorità giudiziarie nazionali anche in sede di applicazione del MAE, nell'ambito del diritto dell'Unione.

Per quanto riguarda il profilo della durata della detenzione, già in *Generalstaatsanwaltschaft* la Corte di giustizia si era richiamata alle conclusioni di *Muršić c. Croazia*, per precisare poi che la brevità della detenzione «non sottrae automaticamente, di per sé sola, il trattamento controverso dall'ambito di applicazione dell'articolo 3 della CEDU»⁵⁷: tale approdo, confermato in *Dorobantu*, si distingue per la volontà di rafforzare ulteriormente la protezione del diritto fondamentale, anche a prescindere dalla durata, pur breve, della detenzione⁵⁸.

Nella sentenza *Dorobantu*, in esame in questo contributo, la Corte fornisce ulteriori chiarimenti rapportati al caso concreto, posto che le informazioni fornite dall'autorità emittente precisavano che l'interessato sarebbe stato recluso, per un breve periodo, in un istituto ove i detenuti dispongono ciascuno di una superficie di 3 m² e, successivamente, in un regime semiaperto, nell'ambito del quale il detenuto avrebbe avuto a disposizione una superficie di 2 m² a persona in cella collettiva⁵⁹. Vengono pertanto richiamati nuovamente i principi di *Muršić c. Croazia*, tanto in riferimento alla presunzione di violazione dell'art. 3 Cedu, quanto rispetto alla necessità di valutare, quando lo spazio a disposizione del detenuto sia tra i 3 e i 4 m² per persona, altri aspetti delle condizioni detentive, quali l'accesso al cortile e all'aria

⁵⁴ C. eur, *Muršić c. Croazia*, para 126.

⁵⁵ *Ivi*, para 138.

⁵⁶ *Ivi*, para 139.

⁵⁷ C.G.U.E, *Generalstaatsanwaltschaft*, cit., para 100.

⁵⁸ A. Rosanò, *op. cit.*, 431.

⁵⁹ C.G.U.E, *Dorobantu*, para 78. Avvocato Generale Manuel Campos Sánchez-Bordona, conclusioni del 30 aprile 2019, causa C-128/18, *Dorobantu*, cit., para 15 e 113.

e alla luce naturale, la temperatura, l'aereazione, lo stato dei servizi igienici⁶⁰. Si puntualizza altresì che il metodo di calcolo dello spazio necessario deve essere effettuato sempre con riferimento ai criteri fissati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo: dunque, nel calcolo della superficie disponibile dovrà tenersi conto dello spazio occupato dal mobilio, ma non di quella impegnata dalle infrastrutture sanitarie.

Infine, la Corte di giustizia ha ritenuto di precisare come, pur potendo i singoli Stati prevedere standard relativi alle condizioni detentive più elevati rispetto a quelli consacrati dalla giurisprudenza sull'art. 3 Cedu (e quindi, visto il riferimento operato in sentenza, di quelli previsti dal diritto dell'Unione), in sede di esecuzione del MAE l'autorità giudiziaria potrà subordinare la consegna soltanto al rispetto degli standard «europei» e non a quelli nazionali. Nel caso contrario, la Corte conclude, richiamando il precedente *Melloni*, verrebbero pregiudicate l'effettività e l'uniformità del diritto dell'Unione.

4. Con la sentenza in commento la Corte di giustizia ha confermato molti dei principi già contenuti, seppur implicitamente, nella giurisprudenza precedente, ribadendo il carattere assoluto dell'art. 4 della Carta e facendone discendere importanti conseguenze, in particolare per quanto attiene all'incisività del controllo e alla solidità della fiducia che deve essere attribuita dalle autorità giudiziarie dell'esecuzione alle assicurazioni fornite dal paese emittente.

La pronuncia pare dunque rafforzare l'esigenza di un reale e concreto rispetto del diritto in parola, posto che l'esame circa il rischio di una sua violazione non può esser fondato su una valutazione generica e superficiale. Al contrario, questa deve essere rigorosa e non formalistica e le assicurazioni fornite devono essere tali da non pregiudicare di fatto il carattere assoluto del divieto di cui all'art. 4 della Carta.

Sotto quest'ultimo profilo la Corte di giustizia sembra anzi adottare un approccio anche più rigoroso rispetto alla sua precedente giurisprudenza⁶¹, mostrandosi consapevole della possibilità che eventuali carenze nel sistema giudiziario e nel rispetto della *rule of law* da parte di alcuni Stati membri possano condurre alla trasmissione di informazioni reticenti rispetto allo stato delle condizioni detentive⁶².

Un altro elemento per cui la pronuncia *Dorobantu* si segnala di particolare interesse è legato alle precisazioni fornite rispetto ai parametri da seguire nell'individuazione delle condizioni inumane o degradanti: cruciale sarà la valutazione dell'elemento spaziale, da condursi secondo i criteri delineati dalla Corte dei diritti dell'uomo nella sentenza *Muršić c. Croazia*. Merita evidenziare che la Corte di giustizia

⁶⁰ C.G.U.E, *Dorobantu*, cit., para 75.

⁶¹ A. Rosanò, *op. cit.*, 433-434.

⁶² L. Lionello, *op. cit.*, 119-120.

ha operato un richiamo diretto alla giurisprudenza di Strasburgo – giustificato sulla base dell'assenza di norme minime dell'Unione in materia – i cui parametri vengono così di fatto ad integrare il diritto dell'Unione.

E dunque, per un verso deve valutarsi con favore, in un'ottica di dialogo tra le Corti europee⁶³, e di sviluppo di un approccio concorde alla tutela dei diritti umani, il riconoscimento operato dalla Corte di giustizia alla giurisprudenza della Corte europea. Come auspicato dall'Avvocato Generale, la scelta effettuata consente «di garantire la necessaria coerenza tra la Carta e la CEDU, conformemente all'obiettivo perseguito dall'articolo 52, paragrafo 3 della Carta»⁶⁴. L'avvicinamento tra le due Corti è testimoniato anche dal riferimento operato in *Dorobantu* alla sentenza della Corte di Strasburgo sul caso *Romeo Castaño c. Belgio*⁶⁵ nella quale la Corte europea ha ritenuto che il rifiuto da parte di un giudice di eseguire un mandato di arresto europeo potesse fondarsi solo su un esame aggiornato e circostanziato della situazione dello Stato richiedente, rispetto alla quale il giudice avrebbe altresì dovuto «identificare delle carenze strutturali relative alle condizioni di detenzione ed un rischio reale e individualizzabile di violazione dell'art. 3»⁶⁶. Effettivamente, la pronuncia sembra riecheggiare il *two-steps test* di *Aranyosi*, ponendo le due autorità giudiziarie su un piano di riconoscimento dei reciproci orientamenti e dimostrando il tentativo di raggiungere una comune coerenza.

Per altro verso, non può non riconoscersi che i criteri dettati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo sono stati utilizzati ad integrazione di un vuoto normativo: la stessa Corte di giustizia lo ha posto in evidenza, ribadendolo in due distinti passaggi della sua pronuncia, con ciò implicitamente auspicando un intervento in materia.

È noto, infatti, che le condizioni negli spazi detentivi degli stati membri dell'Unione europea non sono normativamente disciplinate dal diritto dell'UE. Al tempo stesso, è evidente che la disciplina della detenzione, in senso lato, riveste una rilevanza in alcuni casi decisiva nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale, soprattutto con riferimento alle Decisioni Quadro che si occupano del trasferimento di persone indagate, imputate o condannate da uno stato all'altro⁶⁷. Con

⁶³ Sul rapporto tra le due Corti nel contesto europeo, si vedano in particolare: M. Cartabia, *Europe and Rights: Taking Dialogue Seriously*, in *European Constitutional Law Review* 2009, 5 ss.; A. Schillaci, *La cooperazione nelle relazioni tra la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in www.rivistaaic.it, 2.10.2012⁴. Nello specifico, sulle conseguenze del mancato accesso dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, J. Callewaert, *Do We Still Need Article 6 (2) TEU? Considerations on the Absence of EU Accession to the ECHR and its Consequences*, in *CMLR* 2018, 1685.

⁶⁴ Avvocato Generale Manuel Campos Sánchez-Bordona, conclusioni del 30 aprile 2019, causa C-128/18, *Dorobantu*, cit., para 71.

⁶⁵ C. Eur., 9 luglio 2019, *Romeo Castaño v. Belgium*.

⁶⁶ *Ivi*, para 86.

⁶⁷ Ci si riferisce alla Decisione Quadro (DQ) 2002/584/GAI sul mandato di arresto europeo, alla Decisione

Dorobantu, ancor più che con le sue precedenti pronunce, la Corte di giustizia ha indirettamente riportato al centro del dibattito l'opportunità, già da tempo discussa, di disciplinare a livello comunitario lo strumento della detenzione e dei diritti ad essa connessi, nell'ottica del rafforzamento della fiducia reciproca tra gli Stati e della maggiore efficacia della loro cooperazione.

Già nel 2011 la Commissione europea aveva redatto un *Libro Verde sull'applicazione della normativa UE sulla giustizia penale nel settore della detenzione*⁶⁸, valorizzando la necessità di tutela dei diritti umani delle persone coinvolte, quale requisito essenziale e necessario per garanzia di «*buon funzionamento*» degli strumenti legati al meccanismo del mutuo riconoscimento. Quanto allo specifico aspetto della detenzione, già allora si evidenziava che le carceri sovraffollate e le accuse di trattamento inadeguato dei detenuti avrebbero potuto «deteriorare la fiducia sulla quale necessariamente si basa la cooperazione giudiziaria nell'Unione Europea». Era ben chiaro, in sostanza, il rischio che i singoli giudici nazionali – chiamati ad esempio ad eseguire un mandato di arresto europeo – avrebbero potuto mettere in discussione proprio il rispetto dei diritti fondamentali dei detenuti in alcuni paesi europei: circostanza che si è in effetti verificata negli anni successivi, in particolare dopo la decisione della C.G. UE in *Aranyosi e Căldăraru*.

Negli anni successivi all'adozione del Libro Verde, la Commissione europea si è però mossa con molta cautela rispetto all'elaborazione di un approccio comune alla materia della detenzione, ed è stata addirittura dibattuta la stessa possibilità di individuare una competenza dell'Unione in tale ambito; al tempo stesso, le conclusioni raggiunte dal Consiglio europeo nel 2014, volte a delineare una strategia per l'Unione per il quinquennio 2015-2020, appaiono molto meno ambiziose di quanto indicato nel precedente Programma di Stoccolma, limitandosi ad indicare in via del tutto generale la necessità di «rafforzare i diritti degli indagati e degli imputati nei procedimenti penali»⁶⁹. La necessità di migliorare le condizioni detentive e tutelare i diritti fondamentali dei cittadini europei privati della libertà personale è tuttavia rimasta oggetto di attenzione nel panorama istituzionale europeo, soprattutto su sollecitazione del Parlamento europeo. Già con la Risoluzione del 27 febbraio 2014, sulla necessità di riformare la normativa sul MAE, il Parlamento aveva infatti invitato la Commissione «a esaminare i mezzi finanziari e giuridici disponibili a livello dell'Unione per migliorare le norme di detenzione»⁷⁰, ma ancor più significativa pare

Quadro (DQ) 2008/909/GAI sul trasferimento dei prigionieri, alla Decisione Quadro (DQ) 947/2008/GAI sulla sospensione condizionale della pena, ed alla Decisione Quadro (DQ) 829/2009/GAI sulle misure alternative alla detenzione cautelare.

⁶⁸ COM (2011) 327 final, Brussels, 14.6.2011.

⁶⁹ Conclusioni del Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2014.

⁷⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 27 febbraio 2014 recante raccomandazioni alla Commissione sul

la successiva Risoluzione del 5 ottobre 2017, nella quale viene denunciata la grave situazione di sovraffollamento delle carceri e la violazione dei diritti dei detenuti riscontrabile in diversi Stati Membri⁷¹. Il Parlamento ha, in tale sede, invitato la Commissione europea a «avviare un forum sulle condizioni carcerarie allo scopo di incoraggiare lo scambio di migliori pratiche» e a «monitorare e raccogliere informazioni e statistiche sulle condizioni di detenzione in tutti gli Stati Membri», e ha chiesto «alle istituzioni dell'UE di adottare le misure necessarie nel loro settore di competenze per garantire il rispetto e la protezione dei diritti fondamentali dei detenuti»⁷². Recentemente, il tema delle gravi condizioni detentive è stato oggetto da parte di riflessione anche da parte del Consiglio⁷³.

Nel frattempo, la Corte di giustizia dell'Unione Europea, come si è visto, ha in più occasioni ritenuto che le condizioni detentive di alcuni Stati membri presentassero carenze tali da esporre gli individui al rischio di trattamenti inumani e o degradanti. L'evoluzione giurisprudenziale degli anni più recenti, confermata e rafforzata nella sentenza *Dorobantu*, ha messo in luce come condizioni di detenzione che violino la dignità umana sono suscettibili di incrinare il principio della fiducia reciproca, e di ostacolare il funzionamento di strumenti centrali in materia di cooperazione giudiziale, quali il MAE.

Le pronunce della Corte di giustizia possono rappresentare uno stimolo per gli Stati nel senso del miglioramento delle condizioni detentive⁷⁴. Più in generale, il ruolo delle Corti sovranazionali, sotto questo punto di vista, non è certo trascurabile: basti pensare all'importanza che hanno avuto le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, non soltanto nella tutela dei singoli individui, ma anche nella promozione di interventi normativi volti al miglioramento delle condizioni detentive⁷⁵. Non può dimenticarsi, in proposito, che l'azione della Corte si svolge nella cornice del Consiglio d'Europa, sede in cui la tutela dei diritti delle persone detenute ha da sempre rivestito

riesame del mandato d'arresto europeo (2013/2109 [INL]), pt. 17.

⁷¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 5 ottobre 2017 sui sistemi carcerari e le condizioni di detenzione (2015/2062(INI)).

⁷² *Ivi*, pt. 57.

⁷³ Conclusioni del Consiglio sulle misure alternative alla detenzione: il ricorso a sanzioni e misure non privative della libertà nel settore della giustizia penale, in *GUUE* C 422 del 16.12.2019 (si vedano in particolare i punti n.12 e n.16).

⁷⁴ L. Lionello, *op. cit.*, 120.

⁷⁵ Ne è un esempio la riforma dell'ordinamento penitenziario introdotta in Italia a seguito del caso *Torreggiani*. Sul punto, tra i molti, M.L. Aversano, *Il sovraffollamento carcerario (art. 3 CEDU)*, in *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, a cura di A. Di Stasi, Padova 2016, 233 ss., ed anche F. Caprioli, L. Scomparin, *Sovraffollamento carcerario e diritti dei detenuti. Le recenti riforme in materia di esecuzione della pena*, Torino 2015. Un altro esempio può essere identificato nella legge di recente adozione in Ungheria (CX del 25 ottobre 2016, modificativa della legge CCXL del 2013), con la quale sono stati introdotti tre rimedi per lamentare la violazione dei diritti in detenzione. Si veda A. Rosanò, *op. cit.*, 472 ss.

un'importanza centrale, anche grazie al ruolo del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT). Anche la Commissione europea, nel suo Libro Verde del 2011, ha riconosciuto il "ruolo essenziale" del Consiglio d'Europa e dei suoi organi nella materia di cui si tratta, pur precisando che «la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo può fornire rimedio nel correggere condizioni di detenzione particolarmente negative in relazione a casi concreti, ma non è in grado di conseguire un'applicazione uniforme delle suddette regole in tutti gli Stati membri»⁷⁶.

Se così è, in effetti, occorre chiedersi quali strumenti possano realizzare l'obiettivo di garantire un'uniforme applicazione di standard dignitosi delle condizioni detentive in tutti gli Stati dell'Unione europea.

Certamente le proposte avanzate dal Parlamento europeo, nel senso dell'adozione di azioni di monitoraggio e di scambio di buone prassi, ovvero di formazione del personale coinvolto nell'attuazione del diritto UE, possono rappresentare uno strumento utile a garantire un'armonizzazione indiretta delle regole e delle prassi.

In questo senso è anche da accogliere con favore l'elaborazione, da parte dell'Agenzia dei Diritti Fondamentali dell'UE (FRA)⁷⁷, del recente Rapporto sulle condizioni di detenzione negli Stati Membri dell'Unione, cui si è affiancato un database che raccoglie informazioni sulla situazione delle carceri nei singoli paesi: sono questi utili strumenti informativi, a disposizione delle autorità nazionali chiamate a valutare la compatibilità tra il rispetto dei diritti fondamentali e l'applicazione degli strumenti di cooperazione giudiziaria in materia penale, secondo quanto imposto dalla stessa Corte di giustizia. Il menzionato Rapporto, di recente pubblicazione, potrà, ad esempio, costituire un valido supporto nell'attuazione del primo passaggio del *two-step test* affermatosi a partire dalla pronuncia *Aranyosi*, fornendo un orizzonte comune ai giudici chiamati ad eseguire il MAE, e contribuendo così all'uniformità delle decisioni delle corti nazionali in materia di rispetto dei diritti fondamentali dei detenuti⁷⁸.

Potrebbe ritenersi, tuttavia, che l'intensificazione, nel panorama dell'Unione, di un'azione soltanto improntata all'individuazione e al monitoraggio delle cattive condizioni di detenzione rappresenti una duplicazione della intensa attività portata

⁷⁶ COM (2011).

⁷⁷ FRA, *Criminal Detention Conditions in the European Union: Rules and Reality*, in www.fra.europa.eu, 11.12.2019.

⁷⁸ Si evince infatti da uno studio commissionato dal *Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs* del Parlamento europeo, su richiesta della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), che il contenuto delle richieste formulate dalle autorità giudiziarie chiamate all'esecuzione del MAE varia da uno Stato all'altro, poiché ognuna ha elaborato criteri autonomi per la definizione di cosa possa costituire un rischio di trattamento inumano e degradante. E. Sellier, A. Weyembergh, *Criminal Procedural Laws Across the European Union - A Comparative Analysis of Selected Main Differences and the Impact they have over the Development of EU Legislation*, in www.europarl.europa.eu, 30.8.2018.

avanti in sede di Consiglio d'Europa, in particolare ad opera del Comitato europeo per la prevenzione della tortura. In tale sede sono stati individuati gli standard sulla base dei quali poter ritenere che determinate condizioni detentive si traducano in una violazione della dignità della persona reclusa; e, al tempo stesso, i rapporti del CPT, adottati a seguito delle visite nei diversi Paesi europei, evidenziano ciclicamente i profili problematici attinenti al sistema carcerario. Sarebbe fondamentale concentrare maggiormente l'attenzione, invece, sull'obiettivo dell'armonizzazione degli standard in tutti i Paesi dell'Unione europea. Al contempo, è lecito domandarsi se debba essere soltanto la Corte di giustizia l'organo incaricato di delineare i criteri minimi da rispettare per garantire la dignità della persona umana durante la detenzione. L'intervento dell'Avvocato Generale nel caso *Dorobantu* si è mosso ad esempio in questa direzione, suggerendo che «non spetta alla Corte stabilire norme numeriche quanto allo spazio personale di cui deve disporre un detenuto, quand'anche si tratti di uno standard minimo [...] Siffatto compito rientra non già nelle sue funzioni, bensì in quelle del legislatore»⁷⁹.

Paiono dunque più che maturi i tempi per una riflessione circa l'opportunità di prevedere norme minime in materia di condizioni di detenzione a livello di Unione, tali per cui, con l'implementazione da parte degli Stati Membri, potrebbe essere raggiunto un uniforme livello delle garanzie e dei diritti dei detenuti che rafforzerebbe indubbiamente la fiducia reciproca⁸⁰. Per quanto riguarda, nello specifico, lo svolgimento di procedure MAE, l'introduzione di tali norme potrebbe offrire una guida chiara all'autorità giudiziaria di esecuzione per valutare le informazioni rilasciate dall'autorità giudiziaria richiedente⁸¹, garantendo al contempo una maggiore uniformità nell'interpretazione giudiziaria in materia di (rifiuto di) esecuzione del MAE per contrasto con i diritti fondamentali dell'individuo.

Più in generale, l'adozione di una normativa secondaria in materia di condizioni detentive a livello di Unione potrebbe avere una maggiore efficacia armonizzatrice, esplicando un effetto positivo soprattutto sul sistema carcerario dello Stato emittente, posto che la principale responsabilità per la garanzia del rispetto dei diritti umani spetta proprio alle autorità di tale Stato⁸².

⁷⁹ Avvocato Generale Manuel Campos Sánchez-Bordona, conclusioni del 30 aprile 2019, causa C-128/18, *Dorobantu*, cit., para 72.

⁸⁰ Si vedano, in tal senso, anche le proposte elaborate dallo studio *Procedural Rights and Detention Conditions. Cost of Non-Europe* dello *European Parliamentary Research Service*, in www.europarl.europa.eu, 7.12.2017.

⁸¹ Anche se non può negarsi che, con le due ultime sentenze (*Generalstaatsanwaltschaft* e *Dorobantu*), la Corte di giustizia abbia già indicato in modo esaustivo le linee guida da seguire, utilizzando i criteri dettati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo).

⁸² La Corte di giustizia ha del resto ricordato che spetta in via primaria allo Stato membro emittente di garantire il rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo interessato. C.G.U.E, sentenza del 23 gennaio 2018, C-367/16, *Piotrowski*, ECLI:EU:C:2018:27, para. 50.

Il controllo sulle condizioni detentive non sarebbe più esercitato soltanto in senso *orizzontale* da parte dello Stato “virtuoso”, al momento della decisione sulla consegna della persona sottoposta a MAE, nei confronti dello Stato “negligente”, ma sarebbe traslato, in prima misura, su un piano *verticale*, dal momento che le istituzioni europee avrebbero maggiore spazio di intervento: in particolare, si porrebbero indubitabilmente i presupposti per l’attivazione di una procedura di infrazione da parte della Commissione nei confronti dello Stato negligente, laddove le condizioni detentive si presentassero deteriori rispetto agli standard minimi adottati a livello europeo⁸³.

In secondo luogo, il controllo potrebbe diventare anche *diffuso* all’interno dello stesso Stato interessato da carenze del sistema detentivo. L’effetto di suddette misure di armonizzazione consentirebbe infatti anche l’azionabilità dinanzi alle Corti nazionali dei propri diritti in materia da parte dei soggetti sottoposti a misura detentiva⁸⁴. Il miglioramento delle condizioni detentive si produrrebbe così nei confronti di tutti i cittadini degli Stati membri, e non soltanto di quelli destinatari di una procedura di consegna nell’ambito del MAE⁸⁵.

La presenza di standard di garanzia minimi per i detenuti a livello di Unione avrebbe poi come ulteriore conseguenza la possibilità di ottenere protezione non soltanto quando le condizioni di reclusione siano talmente gravi da raggiungere la soglia prevista per la configurazione di una violazione dell’art. 3 Cedu e dell’art. 4 Carta, ma - più in generale - in tutti i casi di mancato rispetto di un più ampio catalogo di diritti, ossia di tutti quelli che, indipendentemente dal riconoscimento indiretto che possono ricevere da altre norme, vengono in rilievo nel corso del trattamento carcerario.

Infine, la convergenza verso standard detentivi maggiormente uniformi, potrebbe avere come effetto ultimo, ma non meno rilevante, il miglioramento di quel rapporto di fiducia reciproca tra gli Stati, garantendo, in ultima analisi, anche una più efficace applicazione del meccanismo di mutuo riconoscimento in ambito penale⁸⁶. E proprio la Carta dei diritti fondamentali, che in questa materia assume importanza

⁸³ Anche se è possibile interrogarsi sull’esperibilità di una procedura di infrazione ai sensi dell’art. 258 TrFUE, utilizzando quale base normativa la Decisione Quadro sul MAE, in combinato disposto con l’art. 4, para 3, che statuisce un principio di leale collaborazione tra Stati membri e Unione, posto che la permanenza di carenze sistematiche nelle condizioni di reclusione in uno Stato, di fatto, impedisce la corretta esecuzione della normativa dell’Unione.

⁸⁴ V. Mitsilegas, *The Symbiotic Relationship Between Mutual Trust and Fundamental Rights in Europe’s Area of Criminal Justice*, in *New Journal of European Criminal Law* 2015, 457 ss.

⁸⁵ M. Bargis, *Mandato di arresto europeo e diritti fondamentali: recenti itinerari “virtuosi” della Corte di giustizia tra compromessi e nodi irrisolti*, in *DpenCont* 2017, 214 ss.

⁸⁶ E. Xanthopoulou, *op. cit.*, 501-502. Sul rapporto tra fiducia reciproca e rispetto dei diritti umani si veda V. Mitsilegas, *op. cit.*, 457-480.

centrale sotto il duplice profilo dell'art. 4 e dell'art. 6, può costituire un presidio irrinunciabile per la creazione di uno spazio giuridico europeo in materia penale, fondato sul progressivo consolidamento della fiducia⁸⁷, dal momento che uno degli elementi che la minano è da identificarsi precisamente nel mancato rispetto dei diritti fondamentali⁸⁸.

Il percorso qui tracciato non è privo di ostacoli. Tra i principali, va certamente menzionata la difficoltà nell'individuazione della base legale utilizzabile per adottare la normativa auspicata. La stessa competenza dell'Unione in tal senso è infatti, come si accennava, oggetto di discussione. Quale base giuridica idonea a giustificarla, è stato richiamato in particolare l'art. 82, para 2, lett. *b* TrFUE⁸⁹, anche attraverso una specifica valorizzazione del rapporto tra condizioni detentive e diritti fondamentali garantiti nella Carta, ed in particolare il diritto alla libertà personale⁹⁰.

Si tratterebbe di comprendere se il riferimento operato dall'articolo in questione alla «procedura penale» possa riferirsi tanto alla fase cautelare quanto a quella dell'esecuzione penale e se quindi possa operarsi una “procedimentalizzazione” delle condizioni detentive⁹¹ tale da ricondurle a specifici diritti che devono essere garantiti alla persona nel momento in cui è comunque privata della libertà. Indubbiamente, il contenuto degli standard minimi necessari a garantire la dignità della persona e il rispetto dei suoi diritti in riferimento alla privazione della libertà potrà essere individuato facendo riferimento ai criteri già consolidatisi in seno al Consiglio d'Europa, grazie all'azione del CPT e della Corte europea. Si ritiene, però, che una reale ed efficace azione armonizzatrice non possa essere realizzata soltanto tramite il diretto riferimento a tali standard operato dalla Corte di giustizia, ma che debba passare per l'elaborazione di diritti procedurali che vanno garantiti attraverso l'adozione di norme secondarie di diritto dell'Unione, concretamente azionabili a livello individuale, sul modello di quanto già avvenuto tramite l'adozione delle direttive in materia di diritti delle persone coinvolte nei procedimenti penali⁹². Accanto alle incertezze di natura

⁸⁷ A. Di Stasi, *L'incidenza virtuosa della tutela dei diritti fondamentali nel completamento dello spazio europeo di giustizia*, in *www.fsjeurostudies.eu*, 2019, 5 ss., ove si sottolinea come una effettiva realizzazione dello spazio di libertà sicurezza e giustizia, specie in ambito penale, non possa prescindere dalla necessità di garantire la piena tutela dei diritti fondamentali.

⁸⁸ E. Xanthopoulou, *op. cit.*, 489 ss.

⁸⁹ L. Lionello, *op. cit.*, 121. Si vedano anche, sulla stessa proposta, A. Rosanò, *op. cit.*, 472 ss.; T.P. Marguery, *Towards the end of mutual trust? Prison conditions in the context of the European Arrest Warrant and the transfer of prisoners framework decisions*, in *MJECL*, 2019, 704 ss.

⁹⁰ L. Mancano, *Storming The Bastille: Detention Conditions, The Right To Liberty And The Case For Approximation In Eu Law*, in *CMLR*, 2019, 61 ss.

⁹¹ L. Mancano, *op. cit.*, 78 ss.

⁹² Si tratta delle seguenti direttive: Direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali; Direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali; Direttiva 2013/48/UE sul diritto al difensore e sul diritto a comunicare con terze persone dopo l'arresto; Direttiva

tecnico-giuridica legate al fondamento legale cui ancorare l'intervento normativo auspicato, non possono essere sottaciute le difficoltà di natura politica. Non pare potersi dubitare tuttavia del fatto che tale soluzione da un lato consentirebbe di affrontare adeguatamente la gravità delle condizioni detentive che caratterizzano ancora diversi Stati membri e le violazioni dei diritti umani che il sovraffollamento delle carceri provoca; dall'altro lato produrrebbe un impatto positivo sul funzionamento del meccanismo del mutuo riconoscimento. Una perdurante assenza di coraggio in quest'ambito da parte degli Stati membri e delle istituzioni europee potrebbe finire con l'incidere negativamente sulla cooperazione giudiziaria in materia penale nel suo complesso.

In conclusione, la sentenza *Dorobantu* ha rinnovato l'attenzione su una tematica centrale per l'area di Libertà, Sicurezza e Giustizia, quale quella della detenzione. I richiami operati ai parametri individuati dalla Corte di Strasburgo appaiono di particolare importanza, in primo luogo perché fissano criteri specifici per i giudici nazionali chiamati all'esecuzione del MAE, adeguandosi agli standard già esistenti nel panorama europeo; in secondo luogo, poiché testimoniano un positivo dialogo tra le Corti, alla ricerca di un approccio comune e coerente alla tutela di alcuni diritti fondamentali della persona. Tuttavia, dalla pronuncia emerge con forza anche l'assenza di norme minime armonizzatrici a livello di diritto dell'Unione. Si è qui tentato di delineare un percorso possibile, nel senso di rafforzare l'azione dell'Unione in tale ambito. Non può negarsi, in ogni caso, che le condizioni di detenzione in diversi Paesi dell'Unione europea rimangano critiche. Pare quindi quanto mai urgente e imprescindibile la necessità di riflettere sui possibili scenari futuri.

2016/343/UE sulla presunzione di innocenza e sul diritto a partecipare al processo; Direttiva 2016/800/UE sulle garanzie procedurali per i minori indagati e imputati; Direttiva 2016/1919/UE sul diritto al patrocinio a spese dello Stato.