

Dalla misura cautelare CIDH alla misura provvisoria della Corte IDH: il caso *Glas Espinel* e l'effettività della tutela d'urgenza

di Fiamma Concarella

Title: Provisional Measures and Detention Guarantees in the *Glas Espinel v. Ecuador* Case: Analysis of the IACtHR Resolution of 17 October 2025

Keywords: Inter-American Court of Human Rights; Human rights law; Provisional measures; Detention conditions

1. – Con risoluzione del 17 ottobre 2025, adottata ai sensi dell'art. 63.2 CADU, la Corte Interamericana dei Diritti Umani (di seguito anche Corte IDH o, più semplicemente, la Corte) ha disposto, ai sensi dell'art. 27 del suo regolamento interno, l'adozione di misure provvisorie volte a tutelare la vita, l'integrità personale e la salute dell'ex vicepresidente ecuadoriano Jorge David Glas Espinel, detenuto per l'esecuzione di condanne penali definitive per reati di corruzione presso il Centro de Privación de Libertad Guayas n.3. La decisione si inserisce nella consolidata funzione cautelare e tutelare della Corte, rappresentando un considerevole rafforzamento in materia di obblighi positivi gravanti sugli Stati membri nell'assicurare condizioni detentive compatibili con il diritto alla vita, la dignità umana e gli standard della Convenzione americana sui diritti umani (di seguito, CADU; cfr., *ex multis*, CIDH, *Asunto Vélez Loor respecto de Panamá*, 23-11-2010; *Asunto Pacheco Teruel*, 27-02-2012).

Nella risoluzione in epigrafe la Corte ha ritenuto, *prima facie*, che la situazione detentiva in cui versava il beneficiario presentasse un livello di eccezionale gravità, tale da giustificare l'adozione di misure urgenti e di carattere strutturale, in quanto idonea a esporlo a un rischio concreto e attuale di danno irreparabile per la vita e l'integrità personale. I giudici di San José hanno preso atto delle condizioni di detenzione di Glas così come descritte e documentate dai suoi difensori, i quali hanno denunciato un regime caratterizzato da isolamento prolungato, carenze igienico-sanitarie, insufficiente protezione personale, episodi di violenza nel contesto carcerario e da un progressivo aggravamento delle condizioni di salute fisica e mentale (§§ 37-41). Pur rilevando che non vi erano elementi sufficienti per accertare integralmente tali circostanze sul piano fattuale (§ 87), la Corte ha tuttavia ritenuto che tali fattori, valutati nel loro insieme ed alla luce della particolare condizione di vulnerabilità del detenuto, fossero idonei ad integrare una situazione di rischio reale e concreto di danno irreparabile, che rendeva necessaria l'adozione di misure provvisorie finalizzate a garantire la tutela della vita, dell'integrità personale e della salute del beneficiario (§ 112).

La Corte ha inoltre preso atto delle difficoltà segnalate dai difensori di Glas in ordine all'accesso tempestivo e completo alla documentazione clinica ed alla tracciabilità del trattamento medico, rilevando che tali ostacoli avevano inciso sul funzionamento dei meccanismi di monitoraggio predisposti (§§ 57–59) e sul controllo adeguato ed indipendente, sia da parte dell'organo di vigilanza che da parte della difesa del detenuto, nonché sulla corretta attuazione delle misure cautelari già disposte dalla Commissione Interamericana dei Diritti Umani (di seguito anche Commissione).

Infine, la Corte ha affrontato in modo articolato la questione del funzionamento dei meccanismi di vigilanza implementati dallo Stato, con particolare riferimento alla *Mesa Técnica*, la cui istituzione era stata chiesta dalla Commissione quale strumento tecnico-scientifico deputato alla verifica di compatibilità delle condizioni detentive e del trattamento sanitario del beneficiario con gli obblighi convenzionali, alla luce di una pluralità di fattori rilevanti, tra cui la gravità del quadro di salute mentale e l'accesso effettivo alle cure mediche. Sul punto, la Corte dà atto della posizione divergente delle parti: mentre la Commissione e i rappresentanti di Glas lamentavano la sostanziale ineffettività di tale meccanismo e la sua incapacità di incidere concretamente sulla situazione di rischio, lo Stato ecuadoriano sosteneva di aver proceduto alla formale conformazione e installazione della *Mesa Técnica*, evidenziandone la composizione e l'avvio delle attività. La Corte, pur valutando positivamente, in linea preliminare, la sua costituzione, ha tuttavia sottolineato che tale elemento non era di per sé sufficiente ad escludere la persistenza della situazione di rischio, specificando come, in materia di misure provvisorie, non rilevi la mera esistenza formale di un meccanismo, bensì la sua effettiva operatività e capacità di produrre risultati verificabili (§§ 106–108).

2556

2. – Il caso in esame trae origine dalla complessa vicenda giudiziaria dell'ex vicepresidente ecuadoriano, la cui situazione detentiva ha sollevato importanti interrogativi in merito al rispetto degli standard interamericani in materia di tutela della vita e dell'integrità personale dei detenuti.

Il 5 aprile 2024, le forze di sicurezza ecuadoriane facevano irruzione nell'Ambasciata messicana di Quito, dove Glas si era rifugiato alcuni mesi prima per richiedere asilo diplomatico per ragioni politiche, sostenendo di essere vittima di persecuzioni giudiziarie e di non poter ottenere garanzie processuali effettive nello Stato nazionale. Per quanto già in sede cautelare la Commissione aveva espressamente circoscritto l'oggetto della propria analisi e delle misure adottate alla situazione di detenzione ed allo stato di salute dell'interessato – escludendo che il procedimento cautelare potesse estendersi alla controversia relativa all'asilo politico o alle implicazioni di carattere diplomatico – l'irruzione armata all'interno della sede diplomatica rappresentava una violazione grave del principio di inviolabilità dei locali delle missioni diplomatiche, sancito dall'art. 22 della Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche (CIDH, *CIDH condanna la incursión policial en la Embajada de México en Ecuador y llama al respeto del derecho internacional*, Comunicado de Prensa, 05-04-2024), contribuendo in modo significativo alla politicizzazione della vicenda. Successivamente all'arresto, l'ex vicepresidente veniva trasferito in una struttura di massima sicurezza inserita in un contesto penitenziario caratterizzato da eventi di violenza sistematica, sovraffollamento, scarse condizioni igienico - sanitarie e marcata disfunzionalità del sistema di gestione carcerario (cfr. EFE, *Corte IDH ordena a Ecuador asegurar salud y vida de Glas*, 2025).

Per comprendere l'entità delle potenziali violazioni commentate nella risoluzione del 2025, è necessario ricostruire le circostanze successive all'arresto. Secondo quanto sostenuto dalla difesa di Glas (cfr. Nodal, *La defensa de Jorge Glas*

denunciò a Daniel Noboa por incumplir resoluciones de la Corte Interamericana del DD.HH. tras su traslado a una prisión de maxima seguridad, 2025) le condizioni detentive dell'ex vicepresidente risultavano fin dall'inizio gravemente incompatibili con gli standard riconosciuti nella Convenzione (cfr. Nodal, *La Corte IDH otorgò medidas provisionales a favor de Jorge Glas*, 2025, J.C. Tarin, *In Violation of Diplomatic Treaties: A Look Into Ecuador's Forced Extraction*, in 40 *Am. Univ. Int. Law Rev.* 576 (2025)). Proprio il progressivo aggravamento del quadro detentivo e sanitario di Glas – segnato in particolare da reiterati episodi di autolesionismo, dall'elevato rischio suicidario e dalle persistenti difficoltà di accesso alle informazioni cliniche – costituisce il presupposto fattuale che ha reso necessari gli interventi degli organi del sistema interamericano, chiamati ad attivare meccanismi di tutela previsti dalla Convenzione a fronte di un rischio ormai attuale e non più meramente potenziale (CIDH, *Jorge David Glas Espinel c. Ecuador*, 10-02-2025, *Resolución 13/2025, Medida Cautelar n. 1581-18*, § 84).

3. – In tal senso, a seguito del deterioramento delle condizioni detentive di Glas – così come delle reiterate denunce presentate dai suoi legali rappresentanti anche innanzi alle corti nazionali – la sua situazione è stata sottoposta all'attenzione della Commissione che – ai sensi dell'art. 25 del suo regolamento interno – è investita del potere di adottare misure cautelari qualora un individuo si trovi in una situazione di “gravità ed urgenza” o corra il rischio di un danno irreparabile.

Pertanto, il 10 febbraio 2025, la Commissione adottava la risoluzione n.13/2025 nella quale, alla luce delle informazioni ricevute e degli elementi probatori acquisiti, riconosceva l'esistenza di una situazione di rischio grave e imminente per l'integrità personale e la salute dell'ex vicepresidente ecuadoriano e per effetto disponeva l'estensione ed il rafforzamento delle misure cautelari già accordate in suo favore, in considerazione del progressivo deterioramento della sua condizione di salute (§84). La Commissione, infatti, reputava integrati i requisiti di estrema gravità e urgenza, idonei a giustificare l'adozione di misure cautelari, in quanto la situazione denunciata evidenziava un rischio reale e attuale di danno irreparabile, desumibile non soltanto da eventi già verificatisi, ma anche dalla convergenza di situazioni idonee a rendere verosimile un imminente pregiudizio ai diritti riconosciuti dalla Convenzione, in un contesto di privazione della libertà e di accentuata vulnerabilità della persona interessata.

Secondo la Commissione, il quadro clinico rappresentato dalla difesa era caratterizzato da uno stato di salute altamente compromesso, in assenza dell'adozione, da parte dello Stato, di un regime terapeutico adeguato, continuativo e specialistico (§§ 22-23). La Commissione rilevava, inoltre, un ritardo sistematico nell'assistenza sanitaria al detenuto, con mancanza di monitoraggio clinico, assenza di valutazioni tempestive e ricorso a protocolli non conformi agli standard internazionali. Questo quadro non solo aveva impedito – secondo la Commissione – un adeguato trattamento delle condizioni di Glas, ma aveva contribuito ad un progressivo deterioramento del suo stato di salute, aggravato proprio dall'assenza delle garanzie e delle misure di protezione che l'Ecuador era tenuto ad assicurare. Particolare rilievo nella ricostruzione della Commissione, assumevano taluni eventi non adeguatamente gestiti, quali il tentato suicidio del 7 aprile 2024 e la successiva assenza di visite o controlli specialistici nelle ore critiche precedenti e successive all'atto (§ 84.ii).

Un ulteriore profilo critico analizzato dalla Commissione riguardava le restrizioni arbitrarie all'accesso alla documentazione medica, tanto che i rappresentanti di Glas erano stati costretti a ricorrere ripetutamente alle Corti interne per ottenere informazioni aggiornate, nonostante gli obblighi di trasparenza e cooperazione gravanti sullo Stato (§ 24). Tale ostacolo, aveva compromesso non solo il diritto alla salute del detenuto, ma anche l'effettivo

esercizio della difesa tecnica ed il controllo indipendente sul trattamento sanitario applicato nella struttura penitenziaria (§§ 25-26).

Quanto alle condizioni detentive, la Commissione – richiamando le informazioni trasmesse dai rappresentanti del detenuto – evidenziava preoccupazioni in merito al contesto di violenza generalizzata nel Centro de Privacion de Libertad Guayas n.3. A ciò si aggiungeva un isolamento prolungato e non giustificato, che la Commissione riteneva incompatibile con lo stato clinico del beneficiario e potenzialmente idoneo ad amplificarne le volontà suicidarie.

Sulla base di questi elementi, la Commissione concludeva che l'Ecuador non aveva adottato le misure necessarie a proteggere la vita e l'integrità personale di Glas e, applicando lo standard del rischio *prima facie* previsto dall'art. 25 del suo regolamento interno, ordinava allo Stato di adottare una serie di misure urgenti. In particolare, la Commissione imponeva all'Ecuador di garantire assistenza medica, psichiatrica e psicologica specializzata, indipendente, continuativa e conforme ai protocolli clinici raccomandati dai diversi periti intervenuti nel procedimento, e di assicurare condizioni detentive adeguate allo stato clinico del beneficiario nonché compatibili con gli standard internazionali applicabili alle persone private della libertà in situazioni di particolare vulnerabilità. La Commissione, inoltre, richiedeva all'Ecuador di mantenere operativa una *Mesa Técnica* indipendente, quale ente di concentrazione scientifica incaricato di risolvere eventuali divergenze tra medici dello Stato e medici di fiducia del beneficiario. A tal fine, la Commissione richiedeva allo Stato di consentire ai rappresentanti di Glas un accesso pieno e tempestivo alla documentazione sanitaria del proprio assistito, evitando il ricorso sistematico ai rimedi giudiziari. In ultimo, la Commissione sollecitava lo Stato a valutare senza indugio il trasferimento del beneficiario in un luogo diverso dal Centro de Privacion de Libertad Guayas n.3, ritenuto dalla Commissione stessa inadatto a garantire la protezione della vita e dell'integrità personale di Glas (§ 92).

Nonostante la Commissione avesse individuato un potenziale rischio grave ed imminente per la vita, l'integrità personale e la salute del detenuto, le misure adottate dallo Stato ecuadoriano non apparivano idonee a dare piena ed effettiva attuazione alla risoluzione. Non solo, infatti, le condizioni detentive non miglioravano, ma il successivo trasferimento del beneficiario in un centro di detenzione di massima sicurezza determinò un ulteriore deterioramento del suo stato fisico e psichico. (cfr. K.K. Grefa-Cerda, J. J. Grefa-Cerda, H. L. Jami-Yacelga, L. M. Falconí-Cárdenas, *Violación de los derechos de la embajada de México en el territorio ecuatoriano. Caso: Asilo diplomático a Jorge Glas*, in *Verdad y Derecho*, 2024, 154-162)

Il 1° luglio 2025, la Commissione presentava alla Corte una *solicitud de medidas provisionales* ex art. 63.2 CADU per proteggere la vita, l'integrità personale e la salute di Glas. Tale iniziativa, si colloca nel quadro delle prerogative della Commissione che, pur potendo adottare misure cautelari ex art. 25 del proprio Regolamento, non dispone di strumenti generalmente riconosciuti come vincolanti nei confronti degli Stati, essendo la natura giuridica e il grado di obbligatorietà di tali misure oggetto di un dibattito tuttora aperto nella dottrina, nella giurisprudenza e nella prassi statale. (cfr. T. Buergenthal, D. Shelton, D. P. Stewart, *International Human Rights in a Nutshell*, 4^a ed., St. Paul, 2009, 139-141; J.M. Pasqualucci, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, 2^a ed., Cambridge, 2013, 307-310)

4. – La successiva risoluzione del 17 ottobre 2025 adottata dalla Corte rappresenta, pertanto, un intervento di particolare rilievo nella giurisprudenza interamericana in materia di misure provvisorie, sia per la complessità del contesto fattuale, sia per l'intensità delle potenziali violazioni esaminate dalla Corte a carico dello Stato nei confronti di Glas. La risoluzione si colloca al termine di una procedura complessa,

segnata da reiterate comunicazioni tra la Commissione, i rappresentanti del detenuto e lo Stato dell'Ecuador.

La Corte, come di consueto in materia di misure provvisorie, ricostruisce anzitutto l'intero percorso procedurale. La fase preliminare della risoluzione ha, dunque, una funzione analoga a quella che si ritrova nelle decisioni della Corte Interamericana: stabilire un quadro fattuale e procedurale funzionale alla valutazione *prima facie* del rischio, entro il quale valutare i potenziali rischi e le omissioni dello Stato. I giudici di San José, dunque, ribadiscono la natura eccezionale delle misure provvisorie, le quali presuppongono la sussistenza di requisiti stringenti di estrema gravità, urgenza e rischio di danno irreparabile: nondimeno, esse non si esauriscono in una funzione meramente conservativa. Da un lato, infatti, assolvono ad una funzione cautelare – volta a preservare la materia del contendere – dall'altro, assumono un marcato valore tutelare, in quanto mirano a prevenire danni irreversibili alla persona e, proprio per tale finalità, possono produrre effetti che incidono in modo significativo e duraturo sull'assetto organizzativo e sulle prassi statali (§§ 26-30). Proprio questa funzione tutelare, sostiene la Corte, è predominante quando la persona coinvolta è un detenuto, categoria che storicamente ha goduto di particolare protezione da parte della Corte. In tal senso, sin dai suoi primi interventi negli anni '90, i giudici di San José hanno elaborato un *corpus* sostanziale di garanzie minime per le persone private della libertà, fondato sul principio – affermato nel caso *Neira Alegria vs. Perù* – secondo cui lo Stato, nel momento in cui restringe la libertà personale di un individuo, assume una posizione di garante nei suoi confronti, con obblighi accresciuti di prevenzione, protezione e sorveglianza attiva (cfr. CIDH, *Neira Alegria vs. Perù*, 19-01-1995, § 60). La risoluzione in epigrafe, alla luce di questo percorso evolutivo, riafferma in maniera ancor più rilevante tale ruolo di garante dello Stato.

La Corte rileva che un elemento centrale in merito alla protezione del detenuto riguarda il contesto in cui avviene la detenzione stessa: un sistema penitenziario caratterizzato da alti livelli di violenza, presenza di gruppi armati, carenze strutturali o episodi ricorrenti di sommosse, concorrono direttamente a ridurre il grado di protezione da parte dello Stato (§§ 31-33) stabilendo che:

En múltiples ocasiones, la Corte ha adoptado medidas respecto de personas privadas de libertad al resolver que se encontraban en un posible escenario de sufrir daños irreparables a sus derechos debido a la situación de violencia y ausencia de condiciones de seguridad en los centros penitenciarios en que estaban privadas de libertad¹³. Consecuentemente, en esta ocasión, la Corte analizará la solicitud de la Comisión tomando en cuenta los precedentes referidos, para constatar si se configuran los requisitos establecidos en el artículo 63.2 de la Convención y el artículo 27 del Reglamento, valorando en concreto si las circunstancias alegadas por la Comisión configuran, *prima facie*, una situación de extrema gravedad, urgencia y daño irreparable que justifique la adopción de medidas provisionales. (§30)

In questo contesto, secondo la Corte, la condizione di salute di Glas non può essere valutata isolatamente, ma deve essere esaminata alla luce del contesto strutturale del centro di detenzione in cui egli è ristretto, secondo un approccio già consolidato nella giurisprudenza di questo tribunale, che impone una valutazione contestuale del rischio e riconosce una posizione di garante rafforzata in capo allo Stato nei confronti delle persone private della libertà, come affermato nei precedenti *Internado Judicial Capital El Rodeo I y II vs. Venezuela*.

La Corte prende dunque in esame gli elementi forniti dalla Commissione: i tentativi di suicidio o autolesionismo, lo stato depressivo ed ansioso del detenuto, le carenze nel monitoraggio clinico e l'assenza di un protocollo medico adeguato, così come le difficoltà di accesso della difesa alle informazioni sanitarie (§§ 34-40),

accogliendo la qualificazione della Commissione secondo cui la combinazione di questi ed ulteriori fattori configura una “situación de riesgo real e inminente”.

4.1 - La risoluzione offre un’importante prospettiva sull’estensione delle garanzie in merito all’effettività della tutela applicate al contesto cautelare e quindi nella loro relazione funzionale con l’art. 1.1 (come obbligo generale di rispetto e garanzia) e con l’art. 63.2 (potere cautelare della Corte). Pur non trattandosi di una sentenza di merito, infatti, la Corte ribadisce che il meccanismo delle misure provvisorie non ha carattere eccezionale o “marginale” del sistema di tutela interamericano, ma funge da presidio effettivo e pienamente integrato nella funzione di tutela *prima facie* dei diritti riconosciuti dalla CADU (§§ 26 – 29). In tal senso, i Giudici di San José sottolineano che, quando una persona privata della libertà si trova in una situazione di rischio imminente, la protezione cautelare emerge a garanzia effettiva del diritto di accesso alla giustizia, poiché impedisce che la futura decisione – che sia interna o internazionale – perda di significato per sopravvenuta irreparabilità del danno subito dall’individuo (§ 30). Le misure provvisorie, dunque, non operano solo come strumenti conservativi, ma come condizione necessaria affinché la giurisdizione interamericana possa realizzare il proprio fine ultimo: garantire una tutela effettiva e non meramente formale.

Nel valutare la richiesta della Commissione, la Corte prende in considerazione anche le misure interne richiamate dallo Stato chiarendo tuttavia che, nel quadro delle misure provvisorie, la presenza di interventi o procedure in corso non è di per sé sufficiente a escludere la sussistenza di una situazione di estrema gravità e urgenza. In particolare, laddove permanga un rischio concreto e attuale di danno irreparabile, l’adozione di provvedimenti interni – pur rilevanti – non dispensa lo Stato dall’obbligo di dimostrare che tali misure siano idonee, tempestive ed effettivamente capaci di incidere sulla condizione del detenuto. In tal contesto, la Corte ribadisce che la gravità richiesta deve essere “estrema”, ossia collocarsi nel grado più elevato di intensità; che l’urgenza implica l’incombenza di un rischio o di una minaccia imminente, tale da rendere necessaria una risposta immediata; e che il danno prospettato deve presentare una probabilità ragionevole di verificarsi, incidendo su beni o interessi giuridici non suscettibili di riparazione successiva (§§ 75-77; 109-112).

In più occasioni, la Corte ha infatti sottolineato che, quando una persona è detenuta, lo Stato esercita su di essa un controllo “totale”, che comporta una posizione di garanzia rafforzata e un obbligo di vigilanza qualificata (CIDH, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*, 5 - 07 - 2006 § 79; CIDH *Caso Vélez Loor vs. Panamá*, 23 -11- 2010, §§ 198-199).

Nel procedimento a carico di Glas, questa prospettiva si riflette nella constatazione che il sistema istituzionale ecuadoriano è risultato incapace di assicurare tempestività, coordinamento e trasparenza nei trattamenti sanitari richiesti dal quadro clinico del detenuto. La Corte, nel delimitare l’ambito del proprio scrutinio cautelare, chiarisce che, nel quadro delle misure provvisorie, essa è chiamata a considerare unicamente gli elementi direttamente connessi alla sussistenza di estrema gravità, urgenza e rischio di danno irreparabile, senza estendere l’analisi alle decisioni giudiziarie interne che hanno disposto la privazione della libertà, né alle circostanze dell’arresto, trattandosi di un procedimento non contenzioso e non di merito (§§ 77-78). In tale cornice, la Corte concentra la valutazione sulla configurazione attuale del rischio di danno irreparabile, con specifico riguardo all’integrità personale e alla salute del beneficiario (§ 80), concludendo infine che, nel caso di specie, risultano integrati i requisiti per l’adozione delle misure provvisorie ex art. 63.2 CADU (§ 113).

In questo contesto emergono due profili critici che spiegano la necessità di un intervento cautelare incisivo e strutturato. In primo luogo, pur senza

pronunciarsi sulla validità o legittimità dei provvedimenti interni, la Corte prende atto che la tutela non può arrestarsi alla mera esistenza formale di canali interni, e che la complessità del quadro clinico – caratterizzato da oscillazioni e potenziale peggioramento anche repentino – impone un sistema di protezione effettivo e immediato, idoneo a prevenire danni irreparabili (§§ 100–102 e 112–113). Da ciò discende che la protezione cautelare interamericana opera precisamente dove la risposta interna non risulta, allo stato, sufficientemente garantista o verificabile in relazione alla salvaguardia della vita e dell'integrità del detenuto, giustificando l'attivazione dell'art. 63.2 CADU (§ 113). In secondo luogo, quanto al monitoraggio istituzionale, la Corte registra il ruolo della *Mesa Técnica* quale organo scientifico di attuazione e verifica degli obblighi positivi dello Stato in materia di tutela della salute del beneficiario (§ 106) e valuta positivamente la sua recente conformazione, nonché l'adozione di un protocollo per l'accesso alle informazioni (§§ 107–108). Al contempo, la Corte tiene conto delle contestazioni della difesa di Glas circa l'assenza di reali spazi di comunicazione e confronto, oltre che le difficoltà operative, che avrebbero svuotato di contenuto i lavori della *Mesa*, anche per effetto dell'opacità nell'accesso alla documentazione clinica (§§ 58–59). Proprio per evitare che il meccanismo rimanga meramente formale, la Corte impone allo Stato l'obbligo di assicurare la piena e continuativa operatività della *Mesa Técnica*, garantendone un funzionamento regolare ed effettivo. In particolare, i giudici di San José, richiedono che tale spazio consenta un dialogo strutturato e permanente con i medici curanti e di fiducia del beneficiario, permettendo loro l'accesso al detenuto ai fini del monitoraggio clinico e della formulazione di raccomandazioni, nonché l'istituzione di un canale stabile e verificabile di trasmissione delle informazioni sanitarie verso la Corte e la difesa tecnica (§ 114).

Entrambi gli elementi rappresentati rivelano una carenza strutturale nella protezione del beneficiario, in quanto lo Stato non ha predisposto né attuato strumenti idonei a tutelare la vita e l'integrità del detenuto. La Corte colloca questa valutazione in una prospettiva sistematica, richiamando la propria giurisprudenza per cui la tutela giurisdizionale effettiva non si esaurisce nella possibilità di ricorrere ad un giudice, ma comprende la garanzia che il giudice possa adottare misure concrete, efficaci e tempestive per interrompere la lesione (CIDH, *Asunto Internado Judicial El Rodeo I y II c. Venezuela, [Medidas Provisionales] Resolution 24–11–2009*, §§ 10–12). L'assenza di una risposta statale adeguata e coordinata integra, quindi, un *deficit* strutturale del sistema di protezione interna, tale da giustificare l'intervento diretto della Corte.

4.2 – Un ulteriore profilo di rilievo della risoluzione concerne la configurazione, in chiave spiccatamente “positiva”, degli obblighi gravanti sullo Stato ecuadoriano, che la Corte declina in modo analitico nel dispositivo, traducendo il riscontro della situazione di estrema gravità ed urgenza in un vero e proprio programma di azione vincolante per le autorità interne. Lungi dal limitarsi ad un ordine generico di protezione, la Corte scompone infatti l'obbligo di garantire la vita, l'integrità personale e la salute di Jorge Glas in una serie di obblighi di mezzo nonché di risultato (§ P.R. 1). Tra quelli più rilevanti, si ritrovano quelle di assicurare l'accesso effettivo e continuativo alle cure mediche, psicologiche e psichiatriche adeguate e compatibili con il quadro clinico del detenuto, di garantire condizioni detentive conformi al suo stato di salute, di rendere funzionale il meccanismo della *Mesa Técnica* e di assicurare visite familiari e dei difensori, ai quali consentire un accesso completo, trasparente ed aggiornato alla documentazione medica (§ 114).

Questa articolazione puntuale degli obblighi positivi conferma una tendenza già affrontata nella giurisprudenza interamericana, ma in questa sede sicuramente rafforzata rispetto al passato: le misure provvisorie non operano più come meri ordini “difensivi” ma come strumenti di ingerenza diretta, capaci di

incidere sull'organizzazione stessa dei poteri pubblici nazionali. Questa linea evolutiva è stata messa in luce anche in dottrina, che ha evidenziato come la Corte utilizzi sempre più le misure ex art 63.2 CADU per modellare, attraverso obblighi positivi dettagliati, il comportamento e le procedure delle autorità responsabili della tutela effettiva dei diritti convenzionalmente riconosciuti (cfr. H. Faúndez Ledesma, *Las medidas provisionales para evitar daños irreparables a las personas en el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos*, in *Leyes y Justicia*, 1998; C. Burbano Herrera, *Provisional Measures in the Case Law of the Inter-American Court of Human Rights*, Ottignies, 2010).

Nel procedimento Glas, questo modello emerge con chiarezza a vari livelli. In primo luogo, la Corte non si limita ad ordinare allo Stato di non aggravare la situazione detentiva del beneficiario, ma impone un dovere di adattamento delle misure di protezione già adottate formalmente. I giudici precisano, infatti, che lo Stato deve attuare tutte le misure necessarie per prevenire un danno irreparabile nonché rafforzare o modificare quelle esistenti qualora risultino insufficienti (§ 113). Questo passaggio ribadisce che, in contesti di detenzione e vulnerabilità elevata, la protezione cautelare richiede uno sforzo attivo e continuo di valutazione e di adeguamento, coerente con l'obbligo generale di garanzia sancito dall'art. 1.1 CADU.

In secondo luogo, l'ordine di garantire il corretto funzionamento della *Mesa Técnica* si configura come un obbligo sostanziale e non meramente formale. La Corte richiama espressamente le disfunzioni del meccanismo di monitoraggio, sottolineando che esso deve operare come spazio di controllo tecnico-scientifico indipendente, idoneo a risolvere, su basi obiettive, le divergenze tra i medici dello Stato e i medici di fiducia del beneficiario. Solo in questo modo, sostiene la Corte, questo strumento diviene un mezzo capace di incidere effettivamente sulle condizioni di detenzione e sulle cure da prestare, evitando che tali decisioni si riducano ad una mera formalità amministrativa priva di una verifica sostanziale, creando un modello innovativo di "cooperazione istituzionale obbligatoria" (cfr. Y. Arias García, *Las medidas provisionales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Santiago, 2011; Y. Haack, *The Inter-American Court of Human Rights: Evolutive Interpretation, Provisional Measures and the Tension Between Collective and Individual Human Rights*, in 33 *Neth. Quat. of HR* 157 (2015)).

In terzo luogo, la Corte introduce un meccanismo di supervisione giurisdizionale continuativa, volto a garantire un controllo continuo ed integrato sull'adempimento degli obblighi di protezione attribuiti allo Stato. In particolare, la Corte ordina allo Stato di presentare un primo rapporto entro un mese e successivi rapporti trimestrali sulle misure adottate (§ P.R. 4), prevedendo che tali *report* siano poi trasmessi sia ai rappresentanti del beneficiario sia alla Commissione, affinché possano formulare osservazioni in merito alle misure. Questo schema istituisce una cooperazione sequenziale nel quale Stato, Commissione e Corte lavorano al fine di avere un monitoraggio costante dell'effettiva attuazione delle misure provvisorie e un adattamento progressivo delle stesse alla luce dell'evoluzione dei rischi.

Il valore strutturale di tale meccanismo emerge con particolare chiarezza se letto congiuntamente ai paragrafi 80 e 112, nei quali la Corte richiama il persistente deterioramento delle condizioni detentive e la mancanza di strumenti interni efficaci a prevenire il rischio di danno irreparabile. In assenza di tali rimedi effettivi, la Corte assume direttamente il ruolo di garante esterno, imponendo allo Stato un vero e proprio obbligo di rendicontazione periodica che ne vincoli l'azione non solo sul piano individuale, ma anche su quello istituzionale.

Un modello di supervisione continua di questo genere rappresenta sicuramente uno dei tratti più innovativi del sistema interamericano in materia di misure provvisorie: pur restando eccezionali nei loro presupposti applicativi, fondati

sulla verifica *prima facie* di una situazione di estrema gravità, urgenza e rischio di danno irreparabile, le misure provvisorie possono assumere un contenuto strutturato e duraturo, traducendosi in un dispositivo articolato di controllo, volto a correggere deficit sistemici dell'amministrazione penitenziaria e dei suoi meccanismi di vigilanza (cfr. C. Burbano Herrera, Y. Haeck, *The Inter-American Court of Human Rights: Evolutive Interpretation*, in E. Brems, J. Gerards (Ed.), *Shaping Rights in the ECHR: The Role of the European Court of Human Rights in Determining the Scope of Human Rights*, Cambridge, 2013, 303–324; L. Burgorgue-Larsen, A. Úbeda de Torres, *The Inter-American Human Rights System*, Oxford, 2011).

In questa prospettiva, il sistema di reportistica imposto dalla Corte non si esaurisce in una funzione meramente informativa, ma opera come uno strumento correttivo dell'azione statale: obbliga le autorità a documentare, giustificare e – se necessario – riconsiderare le misure adottate. In tal modo, le misure provvisorie della Corte si configurano come un processo continuo di osservazione e risposta istituzionale, attraverso il quale quest'ultima dà attuazione al principio di effettività della tutela convenzionale. In tal modo, le misure provvisorie si configurano come componente strutturale ed evolutiva del sistema interamericano, capace di incidere – quantomeno in via temporanea ma in modo sostanziale – sulle persistenti lacune dei rimedi interni.

5. – In ultima istanza, la risoluzione del 17 ottobre 2025 *Asunto Glas Espinel vs. Ecuador* si presta ad essere letta come un momento di particolare rilevanza nell'evoluzione delle misure provvisorie interamericane, segnatamente per quanto concerne la loro portata in ambito penitenziario, il rafforzamento della supervisione giurisdizionale internazionale e la scelta – tanto significativa quanto consapevolmente prudente – di non ordinare il trasferimento del detenuto né in una struttura di cura, né in altro edificio penitenziario, nonostante la richiesta espressa della Commissione.

La risoluzione si colloca nel solco di un'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale che ha visto le misure provvisorie trasformarsi da strumenti essenzialmente cautelari ad interventi capaci di incidere direttamente sulle strutture e sulla prassi dei sistemi penitenziari interni (cfr. C. Burbano Herrera, E. Rieter, *Preventing Irreparable Harm*, Intersentia, 2010). La pronuncia contribuisce così a consolidare la categoria delle misure provvisorie “trasformative” già emersa in precedenti casi quali *Penitentiary Complex of Curado vs. Brazil* (CIDH, *Asunto Penitentiary Complex of Curado c. Brazil*, [Medidas Provisionales], Resolution 22-05-2014, §22 e *Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho vs. Brazil* (CIDH, *Asunto Instituto Penal Plácido de Sa Carvalho c. Brazil*, [Medidas Provisionales], 13-02-2017, §18).

Ciò detto, è corretto apprezzare che la Corte non si è limitata a ordinare la protezione del singolo, ma ha imposto allo Stato obblighi di riforma organizzativa volti a correggere carenze strutturali del sistema penitenziario.

L'*asunto* Glas, si inserisce in una traiettoria già intrapresa dai giudici di San José, pur muovendo da un singolo destinatario. Il riferimento costante al contesto di violenza generalizzata e di ingovernabilità carceraria, mostrano come la Corte utilizzi la misura provvisoria per intervenire non solo sulla condizione del detenuto in questione, ma sull'architettura istituzionale che ne condiziona la protezione. (cfr. C. Burbano-Herrera, Y. Haeck, A. Cuppini, *Transformative Provisional Measures in the Americas: Protecting the Invisibles*, Springer, 2022)

Sotto un secondo profilo, la risoluzione contribuisce a rafforzare in modo significativo il controllo giurisdizionale sul rispetto degli obblighi positivi emanati dalla Corte. L'ordine rivolto allo Stato di presentare dei rapporti periodici configura un vero e proprio obbligo positivo di carattere continuativo direttamente nei confronti della Corte, attraverso il quale quest'ultima esercita un controllo effettivo

ed immediato sull'operato dell'ordinamento interno. Questo sistema rafforza il diritto di accesso alla giustizia e consolida il ruolo della Corte quale garante esterno nei contesti in cui i rimedi interni si rivelino inefficaci. (cfr. J.M. Pasqualucci, *Medidas provisionales en la Corte Interamericana*, in *Rev. IIDH*, 1994, 47-112).

In questo quadro, uno degli aspetti più rilevanti – e al contempo problematici – riguarda la scelta della Corte di non ordinare allo Stato il trasferimento di Glas in un altro istituto penitenziario. La Commissione, infatti, aveva espressamente richiesto alla Corte di pronunciarsi sulla potenziale necessità di trasferire il detenuto in una struttura compatibile con i rilevanti problemi di salute di quest'ultimo. Come emerge dal testo della risoluzione, tuttavia, la Corte ha chiaramente preferito formulare un obbligo di risultato, piuttosto che un ordine meramente fattuale come il trasferimento, lasciando allo Stato – sotto il controllo della *Mesa Técnica* e quindi della Corte stessa – la scelta del luogo concreto di esecuzione della pena. Si rileva dunque che i giudici di San José tentino, nonostante gli obblighi ingerenti nei confronti dello Stato, di mantenere una certa autolimitazione nel dettare misure che interferiscano in modo estremamente specifico con l'amministrazione penitenziaria, riservandosi di farlo solo quando risulti provato che nessuna misura alternativa sia idonea ad evitare il danno irreparabile. Pur riconoscendo la gravità del contesto, nel caso in esame, la Corte ha ritenuto che il rischio potesse essere affrontato mediante un complesso di obblighi organizzativi, senza dover sostituire la propria valutazione a quella delle autorità tecniche e sanitarie incaricate di individuare la struttura più idonea.

La Corte, in conclusione, sembra consapevole che un ordine di trasferimento potrebbe essere percepito come un'ingerenza diretta nella gestione penitenziaria e nelle prerogative delle autorità interne, con il rischio di generare una significativa reazione nazionale avversa. Tale prudenza, appare ancor più comprensibile se si considera l'elevato livello di polarizzazione politica e sociale che circonda il procedimento Glas: in un contesto in cui ampi settori della collettività denunciano trattamenti inumani e degradanti a suo danno, la Corte sembra aver ritenuto opportuno evitare una decisione che potesse essere interpretata come un allineamento immediato con una delle parti del dibattito pubblico, privilegiando invece una misura provvisoria calibrata e richiedendo comunque uno sforzo rilevante all'ordinamento interno.

Cionondimeno, tale scelta non può far dimenticare che, alla luce delle potenziali gravi violazioni denunciate dalla Commissione, del mancato adempimento delle misure cautelari da essa precedentemente disposte e del riconoscimento, da parte della stessa Corte, di un rischio concreto e potenzialmente irreparabile per la salute e l'integrità personale del detenuto, l'ordinamento convenzionale ed in particolare il suo art. 63.2, rendeva teoricamente praticabile l'adozione di un ordine di trasferimento in altro istituto penitenziario o in una struttura idonea dal punto di vista sanitario.

La Corte, tuttavia, ha scelto di non esercitare tale opzione, ritenendo che, allo stato degli atti, non vi fossero elementi sufficienti per concludere che le condizioni di sicurezza del centro di detenzione costituissero un rischio attuale e diretto per la vita o l'integrità del beneficiario, né per giustificare l'adozione di misure ulteriori quali il trasferimento (§§ 88–90). Tale impostazione riflette una consapevole autolimitazione del potere cautelare, fondata sia su una valutazione di insufficienza probatoria, sia su una forma di deferenza nei confronti delle autorità interne nella gestione dell'amministrazione penitenziaria.

In conclusione, la risoluzione non si limita a ribadire obblighi già noti, ma chiarisce che l'adempimento dell'obbligo generale di garantire i diritti sanciti dall'art. 1.1 CADU richiede una configurazione sostanziale ed articolata di tali obblighi positivi, capace di tradursi in misure operative verificabili e non in adempimenti meramente dichiarativi.

In quest'ottica, la scelta di non ordinare il trasferimento di Glas può essere letta non già come un arretramento nella tutela, ma come una opportunità posta a conferma della tendenza della Corte di privilegiare misure che, pur partendo dal caso individuale, siano idonee a produrre effetti strutturali nel sistema penitenziario interno, trasformando la misura provvisoria da strumento meramente conservativo a veicolo di riforma istituzionale graduale. Non può tuttavia tacersi l'obiezione secondo cui, in presenza di un rischio irreparabile, la misura provvisoria più efficace avrebbe potuto essere quella immediatamente esecutiva, quale il trasferimento dell'interessato in un'altra struttura idonea a garantire – in linea con l'intento della Corte – l'esistenza di uno strumento capace di assicurare la tutela più tempestiva e cautelativa.

Fiamma Concarella
Università LUISS Guido Carli
fconcarella@luiss.it

