



# RELAZIONE ANNUALE 2013

del Garante regionale delle persone sottoposte a misure  
restrittive della libertà personale

Alessandro Margara

FIRENZE 2013



REGIONE TOSCANA  
Consiglio Regionale



# **Relazione annuale 2013**

## **del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale**

**Alessandro Margara**

**Hanno collaborato alla stesura della Relazione  
Corrado Marcetti, Saverio Migliori, Alessio Scandurra e Nicola Solimano  
Fondazione Giovanni Michelucci**

### Indice

<b>1.1</b>	Le attività svolte dall'Ufficio del Garante	p.	3
	<b>1.1.1</b> <i>La corrispondenza</i>	p.	3
	<b>1.1.2</b> <i>Le visite</i>	p.	3
	<b>1.1.3</b> <i>Il problema dei colloqui con i detenuti</i>	p.	3
	<b>1.1.4</b> <i>Gli eventi in fase di organizzazione</i>	p.	4
<b>2.1</b>	Le competenze dell'Ufficio del Garante	p.	4
	<b>2.1.1</b> <i>La detenzione nelle camere di sicurezza degli organi di polizia</i>	p.	4
	<b>2.1.2</b> <i>Le persone sottoposte a TSO</i>	p.	5
	<b>2.1.3</b> <i>La questione della detenzione di Rom</i>	p.	6
<b>3.1</b>	La detenzione in Toscana	p.	8
	<b>3.1.1</b> <i>Il piano carceri ed i numeri delle capienze</i>	p.	8
	<b>3.1.2</b> <i>I numeri delle presenze</i>	p.	10
	<b>3.1.3</b> <i>Le misure alternative</i>	p.	25
	<b>3.1.4</b> <i>I numeri degli OPG</i>	p.	26
	<b>3.1.5</b> <i>I minori detenuti</i>	p.	27
<b>3.2</b>	Gli interventi per il carcere sostenuti dagli enti locali	p.	30
<b>4.1</b>	La sentenza <i>Torregiani</i>	p.	40
<b>4.2</b>	Il Manifesto "No-Prison": un problema teorico	p.	43
	<b>4.2.1</b> <i>I documenti di riferimento</i>	p.	43
	<b>4.2.2</b> <i>Il Manifesto "No-Prison" come spunto per una constatazione</i>	p.	44
	<b>4.2.3</b> <i>Conclusioni</i>	p.	46
<b>5.1</b>	Gli istituti da abbandonare in Toscana	p.	46
	<b>5.1.1</b> <i>Heri dicebamus</i>	p.	46
	<b>5.1.2</b> <i>Il programma territoriale unitario per la Toscana</i>	p.	47
	<b>5.1.3</b> <i>Il carcere che tende ad "immagazzinare corpi"</i>	p.	48
	<b>5.1.4</b> <i>Una possibile procedura per i nuovi istituti: i progetti partecipati</i>	p.	49

<b>5.2</b>	La criminalità non è in aumento	p.	52
<b>6.1</b>	L'Ospedale psichiatrico giudiziario: la Legge n. 9/2012	p.	52
<b>6.1.1</b>	<i>L'Articolo 3ter: i primi 4 commi</i>	p.	52
<b>6.1.2</b>	<i>La "Risoluzione" emersa nel Convegno del 19/04/2013</i>	p.	53
<b>6.1.3</b>	<i>La condizione giuridica degli internati ai sensi del Codice Penale non modificato</i>	p.	56
<b>6.1.4</b>	<i>Le proposte della Regione Toscana e del Ministero della giustizia negli ultimi anni '90</i>	p.	57
<b>6.1.5</b>	<i>Il problema della non imputabilità</i>	p.	60
<b>7.1</b>	Il riesame della spesa per istituto	p.	61
<b>7.1.1</b>	<i>La situazione emersa nella Relazione 2012</i>	p.	61
<b>7.1.2</b>	<i>La situazione attuale</i>	p.	62
<b>7.2</b>	Riflessioni sul deficit organizzativo	p.	63
<b>7.2.1</b>	<i>Le sedi scoperte</i>	p.	63
<b>7.2.2</b>	<i>Una vecchia questione: la mancanza di personale civile</i>	p.	64
<b>8.1</b>	Programmi per tossicodipendenti e immigrati	p.	65
<b>8.1.1</b>	<i>Potenziare le misure alternative, liberare i tossicodipendenti</i>	p.	65
<b>8.1.2</b>	<i>Programmi per i tossicodipendenti</i>	p.	66
<b>9.1</b>	Le detenute madri	p.	68
<b>9.1.1</b>	<i>La Legge 21 aprile 2011, n. 62</i>	p.	68
<b>9.1.2</b>	<i>Il decreto 08/03/2013 del Ministero della giustizia</i>	p.	69
<b>9.1.3</b>	<i>Il fine della legge</i>	p.	71
<b>10.1</b>	Il destino della Villa dell'Ambrogiana di Montelupo Fiorentino	p.	72

\*\*\*\*

## Quadro degli allegati

<i>Allegato 1:</i>	Dati sull'attività dell'Ufficio del Garante
<i>Allegato 2:</i>	Alcuni dati sui Rom in Toscana
<i>Allegato 3:</i>	La sentenza "Torregiani"
<i>Allegato 4:</i>	Il Manifesto "No-Prison"
<i>Allegato 5:</i>	<i>La Riparazione dopo le atrocità. E' possibile?</i> Di Nils Christie
<i>Allegato 6:</i>	Decreto legge di rinvio della chiusura degli OPG
<i>Allegato 7:</i>	Commissione Pisapia - Per la riforma del Codice penale (27 luglio 2006) - Proposta di articolato
<i>Allegato 8:</i>	Le proposte di legge di iniziativa popolare su tortura, carcere, droghe

\*\*\*\*

## **1.1 Le attività svolte dall'Ufficio del Garante**

### **1.1.1 La corrispondenza**

Anche per quest'anno resta l'impegno richiesto dalle risposte alle richieste scritte delle persone detenute, nonché ai vari uffici penitenziari e regionali o pubblici in genere.

A questo riguardo si conferma che continua a non esservi riparto di competenza fra i vari Garanti locali. Si è preferito rimetterci alla scelta degli interessati e all'organo a cui si riferiscono.

Se mai, si constata che si sono aggiunti nuovi Garanti a San Gimignano, a Pistoia ed a Massa, i primi due comunali, l'ultimo provinciale. Mancherebbero ancora i Garanti nei comuni in cui esistono grossi istituti: si fa riferimento a Prato, Montelupo Fiorentino, Porto Azzurro. A Prato, potrebbe nascere su iniziativa della Provincia o del Comune; a Montelupo il Comune è stato sempre molto presente a tutte le vicende dell'OPG, ma il Garante potrebbe interessarsi delle situazioni specifiche degli internati, anche se la loro permanenza dovrebbe cessare nel marzo 2014. Anche ad Arezzo, sarebbe utile la nomina di un Garante.

Resta il problema relativo a quale sia l'esito degli interventi dei vari Garanti. Gli stessi hanno nella vicinanza e generalmente nella unicità dell'istituto in cui svolgere il loro lavoro condizioni favorevoli, che non ricorrono per il Garante regionale. C'è da dire che la tutela dei diritti delle persone detenute è molto difficile in istituti nei quali i diritti non vengono molto tutelati. Come, in genere, negli istituti italiani, spesso censurati dalle autorità di controllo europee. Ad esempio, la richiesta di un lavoro è assai difficile da soddisfare, come quella di un trasferimento, sia sempre per avere un lavoro o per frequentare una scuola o per soddisfare l'avvicinamento ai familiari. Anche in merito a proteste per il ritardo o il contenuto delle decisioni dell'AG, le possibilità del Garante sono limitate. Altro argomento ricorrente è il servizio sanitario. Premesso che l'igiene dei locali resta pregiudicata dal sovraffollamento e dalla mancata o incompleta attuazione del passaggio dal Servizio sanitario penitenziario al Servizio Sanitario Nazionale, risalente all'aprile 2008, ma destinato ad operare in tempi lunghi. E' questo un tema, per il quale si deve dare atto che l'impegno di questo Garante è stato poco concludente e dovrà formare oggetto di nuovi solleciti per l'anno che viene. Buona parte della corrispondenza delle persone detenute fa riferimento a questi temi.

La corrispondenza relativa ai casi singoli è stata contrassegnata da n. 148 lettere di segnalazione a soggetti istituzionali o di risposta alle persone detenute (cfr. Allegato).

### **1.1.2 Le visite**

Nello scorso anno si è completato il programma di visite agli istituti, con l'unica eccezione di Gorgona. Se mai, si dovrebbero proseguire per alcuni istituti per le quali ci sono novità, come una nuova direzione o un riordino interno.

### **1.1.3 Il problema dei colloqui con i detenuti**

Si diceva nella Relazione dello scorso anno: *sarebbe necessario anche un'ulteriore modalità di contatto e di conoscenza con i detenuti: il colloquio con gli*

stessi è autorizzato con il comma 1 dell'art. 18, per effetto della Legge del 27/2/2009, n. 14. Resta il problema pratico: quando e come rispondere alle richieste che sarebbero molto numerose, con le limitate risorse di personale di questo Ufficio.

### **1.1.4 Gli eventi in fase di organizzazione**

Nello scorso anno si sono tenuti i due eventi programmati: il seminario "Degli affetti e delle pene" ed il Convegno: "Il carcere al tempo della crisi".

Le due iniziative si sono svolte regolarmente.

Per il nuovo anno si è già svolta una delle due iniziative, dedicata alla questione dell'OPG e del suo superamento. Il secondo evento, che dovrebbe interessare la seconda parte dell'anno, riguarda il tema dell'ergastolo ostativo, ovvero dell'ergastolo che non può ottenere alcun beneficio e che pertanto, diventa davvero una pena perpetua. Questo dovrà avere la dimensione di un convegno.

## **2.1 Le competenze dell'Ufficio del Garante**

Il Garante regionale delle persone private della libertà personale ha competenza su queste situazioni:

- a) le persone private della libertà personale a seguito di provvedimenti che le introducono in un istituto carcerario: questa è la competenza prevalente;
- b) le persone private della libertà personale perché associate alle camere di sicurezza delle forze dell'ordine, questa competenza impone interventi frequenti soprattutto perché il comma 1 dell'art.1 della Legge n. 9 del 2012 ha cercato di obbligare i vari organi di polizia giudiziaria delle forze dell'ordine a fare a meno del passaggio dal carcere evitando molte carcerazioni di pochissimi giorni in attesa di convalida dell'arresto;
- c) le persone private della libertà personale a seguito di trattamento sanitario obbligatorio;
- d) le persone private della libertà personale a seguito di associazione ai cosiddetti CIE.

In Toscana i CIE non sono presenti e pertanto questa competenza è esclusa.

Le parti della Relazione che seguono si interessano prevalentemente degli Istituti penitenziari e delle persone private della libertà personale e associate agli stessi.

Conviene, però, introdurre i temi indicati in b) e c) insieme ad un altro tema significativo che è quello dei detenuti ROM e della loro detenzione, tema eterogeneo agli altri due ma particolarmente critico.

### **2.1.1 La detenzione nelle Camere di sicurezza degli organi di polizia**

Nei casi delle persone private della libertà personale, per provvedimento degli organi di polizia, *il Pubblico Ministero dispone che (l'arrestato) sia custodito presso idonee strutture nella disponibilità degli Ufficiali o agenti di polizia giudiziaria che hanno eseguito l'arresto o che hanno avuto in consegna l'arrestato* (lettera b dell'art. 1 della legge 17 febbraio 2012, n. 9). Prosegue il testo della lettera b) dell'art. 1 della legge citata: *In caso di mancanza indisponibilità o inidoneità di tali strutture o se ricorrono altre specifiche ragioni di necessità o di urgenza, il Pubblico Ministero dispone con*

*decreto motivato che l'arrestato sia condotto nella Casa circondariale del luogo dove l'arresto è stato eseguito [...].* In effetti i locali a disposizione della polizia giudiziaria esistono e sono praticabili, ma hanno avuto una applicazione abbastanza critica presso la Questura di Firenze con la quale è risultata molto dubbia l' idoneità di tali locali al problema dell'accoglienza degli arrestati. Per tale ragione il Pubblico Ministero ha più volte disposto con decreto motivato il passaggio dal carcere, lasciando sopravvivere una prassi che secondo la legge citata doveva essere di applicazione eccezionale. A questo punto la Questura e l'Arma dei Carabinieri hanno richiesto di organizzare camere di sicurezza idonee per assolvere un servizio che solo eccezionalmente e su provvedimento del Pubblico Ministero doveva essere obbligato per la polizia giudiziaria. Si deve sottolineare che le brevissime carcerazioni che derivano dal passaggio in carcere comportano gli stessi obblighi per gli uffici matricola degli istituti penitenziari che comportano le ordinarie carcerazioni di più lunga durata. La consistenza numerica di tali casi più volte denunciata dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, ha determinato il nuovo Ministro della Giustizia ad intervenire con la Legge n. 9, ma il fenomeno continua e segnala l'esigenza di strutture idonee per affrontarlo. Da un recente documento del DAP risulta che il fenomeno c.d. delle "porte girevoli" è fortemente diminuito: nel 2009 era del 27% ed oggi è del 13%.

Va aggiunto che generalmente la detenzione nelle camere di sicurezza rappresenta una delle manifestazioni più problematiche della detenzione in genere perché è nel breve periodo iniziale che le forze dell'ordine eccedono dai loro compiti con interventi violenti che sono stati rilevati più volte dal CPT (Comitato Prevenzione Tortura) negli accertamenti periodici che lo stesso sistematicamente esegue.

### **2.1.2 Le persone sottoposte a TSO**

Questo tema è abbastanza eccezionale nel nostro lavoro. Da quando è iniziata l'attività di questo Ufficio l'unico caso di denuncia di irregolarità nel corso del trattamento sanitario obbligatorio, disposto come previsto dal Sindaco di Firenze e ratificato dal Giudice tutelare sempre di Firenze, è quello di cui uniamo la nostra nota n. 3410/1.16.3.3 del 2013. Si tratta di un caso di una certa complessità perché l'interessata è persuasa in modo assoluto di non avere bisogno alcuno di interventi degli organi sanitari e di non essersi mai rivolta ai servizi, convinta di non averne bisogno.

Il tema però è reso rilevante dalla "Carta Etica" del Dipartimento di salute mentale, frutto della ASL fiorentina e specificamente del Dipartimento di salute mentale e del Dipartimento etico locale. La Carta Etica riassume in dodici punti le indicazioni da rispettare nel rapporto tra operatore e paziente e considera la relazione tra questi due come indispensabile strumento di cura. Indichiamo gli altri punti della Carta Etica:

- 1) prendersi cura della persona nel suo contesto di vita;
- 2) lottare contro ogni forma di discriminazione e stigma;
- 3) riconoscere e promuovere all'interno della relazione terapeutica la pari dignità pur nella diversità di ruoli e funzioni;
- 4) rispettare il diritto del paziente all'autonomia sviluppando la pratica del consenso informato;
- 5) rispettare il diritto del paziente alla tutela della privacy;
- 6) promuovere il ricorso agli strumenti di tutela giuridica;
- 7) operare nel rispetto della verità e della realtà;
- 8) sviluppare il lavoro del gruppo multi professionale e la sua cultura;

- 9) prendersi cura del benessere degli operatori e del gruppo di lavoro;
- 10) assicurare integrazione e continuità terapeutica tra i servizi per la salute mentale dei minori e i servizi per la salute mentale degli adulti;
- 11) garantire la continuità terapeutica fra servizi e istituzioni diverse;
- 12) lavorare nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, appropriatezza ed equità.

Il caso indicato e di cui si allega la descrizione lascia sopravvivere qualche interrogativo che si è specificato nella lettera di risposta, in particolare sembra evitata dalla interessata la scelta sanitaria nella sua modalità e nella via prescelta. Fra l'altro la mancata adesione alla scelta imposta potrebbe avere avuto conseguenze nel fenomeno sincopale verificatosi. Questo potrebbe dimostrare che è molto difficile la libera scelta dell'interessato/a che è il punto particolare su cui incide la libertà della persona.

### **2.1.3 La questione della detenzione dei Rom**

Il quadro della presenza dei rom e dei sinti in Toscana è interessante ed ha fatto oggetto da vari anni di un tema approfondito, tra vari altri, dalla Fondazione Giovanni Michelucci. L'analisi che ne fa la Fondazione è quella degli aspetti sociali di un fenomeno che interessa un numero abbastanza consistente di oltre duemila persone. Le risposte date a questa situazione variano: da quelle risolutive di situazioni critiche a quelle che lasciano sopravvivere le medesime. Si riporta la parte dell'*Osservatorio sui rom e sinti* in tutti i suoi aspetti e nella presa di atto che le situazioni non sono tutte soddisfacenti e che ci sono aspetti subentranti e che non riescono a mantenere sotto controllo. La situazione si è aggravata dopo la frammentazione della Jugoslavia perché in quel territorio esisteva un riconoscimento delle varie etnie, conviventi sugli stessi territori, frantumatosi quando ognuna delle stesse ha scelto un proprio spazio. I rom erano riconosciuti, ma il loro gruppo era di dimensione troppo modesta per trovare uno spazio autonomo e la soluzione naturale fu quella di lasciare che deflagrassero le lotte altrui e guadagnare un'altra terra che garantisse al loro gruppo la sopravvivenza (possiamo ricordare che la persecuzione dei rom fu attuata anche dalla Germania nazista ed anzi precedette quella degli ebrei). Nella situazione Jugoslava, la relativa stabilità (che era ereditata dall'*Impero austro-ungarico*, che cercava di rispettare le varie etnie che lo popolavano) fece cessare la caratteristica nomade e creò una stanzialità, che produsse anche inserimenti sociali stabili. Quando scoppiarono le varie guerre che spezzarono l'assetto stabile creato dal regime di integrazione, non restò ai rom che cercare un altro paese che li accogliesse e per una parte di loro questo paese fu l'Italia, che li accolse cercando di filtrarli attraverso la politica dei "campi nomadi", che erano, se si vuole, un intervento contrario alla integrazione sociale: il problema viene isolato nei campi nomadi e così si ritiene risolto.

Da qui la ripresa del sistema di sopravvivenza, che era stato il loro, non perché indotto da caratteristiche naturali, ma perché indotto dalle risposte dell'ambiente dove si trovavano a vivere. I "campi nomadi" non sono il modo scelto da quelle comunità, ma il modo più semplice e meno costoso scelto dagli Stati che li ospitano.

A questo punto è utile acquisire le informazioni che ci fornisce la Fondazione Michelucci, sia la parte descrittiva, che accompagna questa relazione, sia la parte dei dati numerici che viene unita negli allegati. Ma, intanto, dobbiamo capire se

l'atteggiamento dei giudici italiani è caratterizzato da un pregiudizio nei confronti di queste persone.

Il problema si presenta sotto due aspetti.

Il primo è generale, va considerato rispetto all'orientamento giudiziario verso la popolazione rom che non è dei più benevoli. Restiamo sulle generali e non specifichiamo oltre.

Il secondo è quello che si è esaminato nei confronti delle madri detenute che hanno con sé i figli fino a tre anni, nella legislazione precedente, e nella legislazione attuale (Legge 62/2011), fino a sei anni in custodia cautelare o fino a dieci anni nelle misure alternative della detenzione domiciliare o della detenzione domiciliare speciale.

Di tale aspetto ci occuperemo nella parte riservata all'ICAM (Istituti a Custodia Attenuata per Detenute madri) e alle Case famiglia protette, previste dalla Legge n. 62/2011. Perché questo fenomeno concerne particolarmente le madri rom e qualche caso di detenute straniere divenute madri in un contesto di vita privo di riferimenti sociali esterni? Per il secondo gruppo delle detenute straniere la risposta è implicita nella stessa domanda: non possono fruire di arresti domiciliari perché prive di un domicilio dimostrabile. E perché anche le madri rom, che hanno come riferimenti esterni esistenti i campi rom? Perché, per i giudici italiani i campi rom sono la scuola di una educazione divisa fra furto e accattonaggio. E questo è un pregiudizio. E lo è tanto di più se i "campi nomadi" sono la risposta sociale data dal nostro sistema di accoglienza nei confronti di questo gruppo. Perché un pregiudizio? Perché l'art. 275, comma 4, del C.P.P. prescrive che *quando imputati siano donna incinta o madre di prole di età non superiore ai sei con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, non può essere disposta né mantenuta la custodia cautelare in carcere, salvo che esistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza*. Non si può tacere l'apprezzamento che sovente il mantenimento in custodia cautelare delle madri rom supera le esigenze cautelari di eccezionale rilevanza oppure le ravvisa sulle caratteristiche dei campi rom di cui si è già parlato. In effetti è pacifico che il comportamento ordinario dei rom lasci a desiderare, sia che risultino con certificati penali di dimensioni notevoli sia che nei campi rom educino i figli a quanto già rilevato. A questo ultimo proposito, va chiarito che le contravvenzioni previste dagli art. 670 (mendicizia) e 671 (impiego dei minori nell'accattonaggio) sono stati abrogati, il primo dalla Legge 25 giugno 1999, n. 205 e il secondo dalla Legge 15 luglio 2009, n. 94. Resta il fatto che il ricorso all'accattonaggio è una modalità di sopravvivenza dei rom e che fa parte delle modalità educative, se vogliamo chiamarle così, praticate nei campi rom.

C'è un altro aspetto che la situazione presenta, e che è già stato in qualche modo sviluppato nella parte riservata alle ICAM e in effetti il risultato che si è ottenuto è di preferire il rapporto della madre con questi bambini con l'ignoranza del trauma rappresentato dal passaggio dal carcere dei medesimi. Problema che la Legge 62/2011 non fa che aggravare portando a sei anni l'età dei bambini quando la madre è in custodia cautelare nelle ICAM o agli arresti domiciliari nelle case famiglia protette, e fino a dieci anni nei casi di detenzione di misura alternativa della detenzione domiciliare o della detenzione domiciliare speciale. Si ritiene decisivo il rapporto madre-figlio come fondamentale rapporto naturale e per l'altro verso si ignorano i traumi che possono nascere dall'inserire madre e figlio in un'istituzione rigida come quella carceraria.



### **3.1 La detenzione in Toscana**

Il sistema penitenziario nazionale vive da tempo la sua stagione di più grave crisi. La popolazione detenuta ha raggiunto cifre senza precedenti, ben superiori a quelle oltre 61.000 presenze raggiunte le quali, nel 2006, si procedette all'ultimo provvedimento di indulto (Legge 31 luglio 2006, n. 241). Oggi i detenuti sono ancora di più, e l'ultimo rilevamento parla di una popolazione detenuta di 65.831 unità al 31/03/2013, 4.800 in più del giugno 2006. In Toscana ci sarebbero 4.124 detenuti, mentre erano 4.001 nel giugno 2006. E se da allora la popolazione detenuta è cresciuta, sono notevolmente calate come vedremo meglio in seguito le risorse di cui il sistema dispone per affrontare questa crisi.

La condizione è dunque drammatica, come ormai sembra aver preso atto anche il dibattito pubblico e politico. La stagione delle carceri descritte come "alberghi a 5 stelle" pare finita, ed anzi l'ultimo Governo Berlusconi, seguito dal Governo Monti, hanno per la prima volta da tempo provato ad invertire la tendenza invalsa negli ultimi anni, non solo evitando di introdurre misure mirate a produrre maggiore carcerazione, ma tentando addirittura, senza peraltro riuscirvi in misura significativa, di ridurre il numero dei detenuti.

Questa tardiva presa d'atto parte dalla dichiarazione dello stato di emergenza per il sovraffollamento carcerario del 13 gennaio 2010. A quella data, e per la precisione al 31/12/2009, nelle carceri italiane c'erano 64.791 persone, a fronte di una capienza di 44.073. Il tasso di affollamento era dunque del 147% (147 detenuti ogni 100 posti). Lievemente migliore, ma sostanzialmente analoga, era allora la situazione in Toscana. Erano detenute 4.344 persone in 3.233 posti, con un tasso di affollamento del 134%.

Oggi, come vedremo meglio sotto, la situazione è sostanzialmente identica.

#### **3.1.1 Il piano carceri ed i numeri delle capienze**

Dal 31 dicembre 2009 al 31 marzo 2013 la capienza del sistema penitenziario nazionale è passata da 44.073 a 47.045 posti, registrando così ufficialmente un aumento di 3.000 posti, pari ad una crescita di oltre il 6%. In un intervallo sostanzialmente analogo, come si vede dalla Tabella che segue, la capienza regolamentare in Toscana è cresciuta di 331 unità, ovvero dell'11%. Una crescita dunque superiore alla media nazionale, ma di cui va preso atto avendo in mente lo scostamento significativo che c'è tra questi numeri e la realtà che si incontra visitando gli istituti, tanto in Toscana quanto nel resto del Paese.

**Tabella n. 1:** *Capienza regolamentare dei penitenziari toscani*

Denominazione		Capienza regolamentare					Saldo
		30-giu-08	30-giu-09	30-giu-10	30-nov-11	31-dic-12	
O.P.G.	Montelupo Fiorentino	100	216	201	201	201	+101
C.R.	Massa	175	175	185	175	227	+52
C.C.	Arezzo	65	65	103	103	103	+38
N.C.P.	Firenze "Sollicciano"	483	483	521	497	520	+37
C.C.	Firenze "Mario Gozzini"	55	55	89	89	89	+34
C.C.	Prato "Maliseti"	443	419	476	476	476	+33
C.C.	Livorno "Le Sughere"	252	252	284	284	284	+32
C.C.	Lucca	83	82	113	113	113	+30
C.C.	Pisa "Don Bosco"	205	205	225	225	225	+20
C.R.	Porto Azzurro	314	314	326	326	326	+12
C.C.	Pistoia	64	64	74	74	74	+10
C.C.	Empoli	20	20	18	24	24	+4
C.R.	Volterra	174	180	177	177	177	+3
C.C.	Massa Marittima	28	28	28	28	28	0
C.R.	San Gimignano "Ranza"	237	237	235	235	235	-2
C.C.	Grosseto	27	27	38	23	23	-4
C.C.	Siena	69	69	50	50	50	-19
C.R.	Gorgona	136	136	86	86	86	-50
<b>Totale</b>		<b>2.930</b>	<b>3.027</b>	<b>3.229</b>	<b>3.186</b>	<b>3.261</b>	<b>331</b>

**Fonte:** D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato

Anzitutto alcune precisazioni sul quadro nazionale. La prima è necessariamente quella relativa al ruolo giocato in questa presunta crescita dal "Piano straordinario di edilizia penitenziaria" varato dal Ministro Alfano contestualmente alla dichiarazione dello Stato d'emergenza. Il piano, rimaneggiato numerose volte, prevedeva la costruzione di nuovi istituti e di nuovi padiglioni, il tutto per un costo, ed un impatto sulle capienze, che potremmo definire a "geometria variabile". Tanto il Governo Berlusconi quanto quello Monti in questi mesi, dopo aver dato i propri numeri ed i tempi previsti di realizzazione, a distanza di tempo invece di fornire dati su quanto nel frattempo realizzato, hanno sempre provveduto a dare nuovi numeri e nuovi tempi di realizzazione, di fatto screditando totalmente se stessi ed il Piano carceri. In questo scenario di notevole confusione è utile dire che da allora, nell'ambito del piano carceri, nessun nuovo istituto è stato realizzato. In effetti per i nuovi istituti i lavori non sono nemmeno mai iniziati, e nella larghissima maggioranza dei casi non è stata posta la prima pietra nemmeno per i nuovi padiglioni.

Da cosa dipende dunque la crescita delle capienze? La verità è che la crescita delle capienze dipende da un diverso calcolo degli spazi disponibili assai più che dalla effettiva disponibilità di nuovi spazi, ed anzi gli spazi sembrano essere sempre meno. Il caso della Toscana illustra peraltro questo fenomeno alla perfezione.

Il Piano carceri non prevede per la Toscana, né oggi né in passato, nuovi istituti o nuovi padiglioni. Eppure, come abbiamo visto sopra, la capienza in Toscana sarebbe cresciuta significativamente. Ma come è possibile? Come si vede chiaramente dalla Tabella n. 1 la maggior parte di questo aumento sarebbe da imputare all'aumento

della capienza dell'OPG di Montelupo Fiorentino. Ma chi conosce quell'istituto sa bene che parlare di una capienza costante dal 2010 ha poco senso. Negli ultimi mesi è stata prima chiusa la sezione detta *Ambrogiana*, poi aperto un nuovo reparto, chiuso da anni per ristrutturazione, ed infine, proprio alla fine del 2012, per la precisione il 19 dicembre, la Commissione d'inchiesta sul Servizio sanitario nazionale ha proceduto al sequestro il reparto *Pesa*. Che in questi anni la capienza regolamentare sia rimasta costante significa solo che questa capienza, fornita dal Dipartimento della Amministrazione penitenziaria *é misurata convenzionalmente secondo il parametro di nove mq a persona fissato dal decreto del Ministro della sanità in data 5 luglio 1975 con riferimento agli ambienti di vita delle abitazioni di civile abitazione*<sup>1</sup>, è un dato sostanzialmente insensibile a quello che effettivamente succede negli istituti.

Altrettanto fuorviante è il dato relativo alla Casa circondariale di Arezzo, chiusa da tempo per ristrutturazione ed aperta oggi solo in minima parte. Il 31 dicembre 2012 in quell'istituto erano presenti solo 17 detenuti, nonostante una capienza ufficiale di 103 posti, la maggior parte dei quali evidentemente sono ancora inutilizzabili. Risulta poi cresciuta la capienza di istituti come Livorno o Lucca, istituti che non si capisce come possano essere cresciuti. Nelle ultime visite effettuate si rileva come questi istituti, più che acquistare nuovi spazi, ne perdano costantemente a causa del degrado strutturale, culminato con lo sgombero parziale della Casa circondariale di Livorno, che conserva però in tutto questo invariata la sua capienza regolamentare.

Insomma, mentre in effetti i posti diminuiscono, le capienze ufficiali restano invariate, quando addirittura non aumentano, e questo "aggiustamento" dei numeri è stato finalmente ammesso ormai dallo stesso DAP. In una circolare della Direzione generale delle risorse materiali, dei beni e dei servizi, del 10 aprile 2013, si afferma infatti che *i dati periodicamente forniti dalle articolazioni territoriali rispetto alla capienze regolamentari si riferiscono alle capienze degli interi complessi, al lordo, quindi, delle superfici di reparti chiusi o sottoutilizzati rispetto alle loro potenzialità, e si precisa anche che "tale evidenza" (era) peraltro già da tempo nota.*

### **3.1.2 I numeri delle presenze**

Come abbiamo visto sopra la prima finalità del Piano carceri del Governo, ovvero l'ampliamento della capienza del nostro sistema penitenziario, è stata un fallimento. Il piano carceri non ha creato nuovi posti, e se alcune nuove strutture, progettate ed iniziate molto tempo fa, sono state inaugurate in questi anni, facendo spesso credere che fossero gli esiti del "piano carceri", al tempo stesso come abbiamo visto in molte realtà in questi anni la capienza effettive è addirittura diminuita.

Ma se questo è l'esito del primo e più sbandierato "pilastro" del piano carceri, cosa è stato del secondo "pilastro", ovvero della promessa diminuzione del numero dei detenuti?

---

<sup>1</sup> Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, *Resoconto aggiornato dello stato del sistema penitenziario*, 19 settembre 2012.

**Tabella n. 2: Detenuti presenti nei penitenziari italiani**

Denominazione	Presenze			Presenze			Presenze			Presenze			Presenze		
	09-ott-08			30-set-09			31-ott-10			30-nov-11			30-apr-2013		
	uomini	donne	totale	uomini	donne	totale	uomini	donne	totale	uomini	donne	totale	uomini	donne	totale
Abruzzo	1.491	53	<b>1.544</b>	1.831	57	<b>1.888</b>	1.891	61	<b>1.952</b>	1.878	71	<b>1.949</b>	1.792	84	<b>1.876</b>
Basilicata	502	16	<b>518</b>	604	28	<b>632</b>	534	29	<b>563</b>	458	20	<b>478</b>	441	20	<b>461</b>
Calabria	2.121	30	<b>2.151</b>	2.781	48	<b>2.829</b>	3.154	53	<b>3.207</b>	2.987	71	<b>3.058</b>	2.789	68	<b>2.857</b>
Campania	6.767	294	<b>7.061</b>	7.323	315	<b>7.638</b>	7.503	310	<b>7.813</b>	7.665	325	<b>7.990</b>	7.925	367	<b>8.292</b>
Emilia Romagna	3.823	72	<b>3.895</b>	4.476	155	<b>4.631</b>	4.252	126	<b>4.378</b>	3.884	157	<b>4.041</b>	3.558	148	<b>3.706</b>
Friuli Venezia Giulia	710	21	<b>731</b>	816	28	<b>844</b>	858	28	<b>886</b>	858	30	<b>888</b>	797	30	<b>827</b>
Lazio	5.005	440	<b>5.445</b>	5.409	428	<b>5.837</b>	5.966	458	<b>6.424</b>	6.318	433	<b>6.751</b>	6.688	483	<b>7.171</b>
Liguria	1.315	67	<b>1.382</b>	1.553	79	<b>1.632</b>	1.667	84	<b>1.751</b>	1.758	90	<b>1.848</b>	1.817	72	<b>1.889</b>
Lombardia	7.702	563	<b>8.265</b>	8.195	628	<b>8.823</b>	8.717	637	<b>9.354</b>	8.925	586	<b>9.511</b>	8.813	577	<b>9.390</b>
Marche	909	31	<b>940</b>	1.059	31	<b>1.090</b>	1.104	27	<b>1.131</b>	1.167	34	<b>1.201</b>	1.093	38	<b>1.131</b>
Molise	358	0	<b>358</b>	411	0	<b>411</b>	458	0	<b>458</b>	506	0	<b>506</b>	502	0	<b>502</b>
Piemonte	4.157	131	<b>4.288</b>	4.733	142	<b>4.875</b>	5.151	189	<b>5.340</b>	5.053	173	<b>5.226</b>	4.806	164	<b>4.970</b>
Puglia	3.318	171	<b>3.489</b>	4.079	177	<b>4.256</b>	4.503	216	<b>4.719</b>	4.341	205	<b>4.546</b>	3.830	221	<b>4.051</b>
Sardegna	1.961	69	<b>2.030</b>	2.304	47	<b>2.351</b>	2.251	56	<b>2.307</b>	2.108	58	<b>2.166</b>	1.930	34	<b>1.964</b>
Sicilia	6.423	153	<b>6.576</b>	7.347	173	<b>7.520</b>	7.874	220	<b>8.094</b>	7.578	219	<b>7.797</b>	6.971	176	<b>7.147</b>
Toscana	3.570	185	<b>3.755</b>	4.158	168	<b>4.326</b>	4.463	201	<b>4.664</b>	4.346	187	<b>4.533</b>	3.996	167	<b>4.163</b>
Trentino Alto Adige	299	19	<b>318</b>	362	22	<b>384</b>	375	27	<b>402</b>	371	14	<b>385</b>	381	24	<b>405</b>
Umbria	857	38	<b>895</b>	1.197	72	<b>1.269</b>	1.656	88	<b>1.744</b>	1.614	73	<b>1.687</b>	1.594	68	<b>1.662</b>
Val d'Aosta	160	0	<b>160</b>	246	0	<b>246</b>	283	0	<b>283</b>	281	0	<b>281</b>	284	0	<b>284</b>
Veneto	2.706	173	<b>2.879</b>	2.940	173	<b>3.113</b>	3.122	203	<b>3.325</b>	3.042	163	<b>3.205</b>	3.022	147	<b>3.169</b>
<b>Totale</b>	<b>54.154</b>	<b>2.526</b>	<b>56.680</b>	<b>61.824</b>	<b>2.771</b>	<b>64.595</b>	<b>65.782</b>	<b>3.013</b>	<b>68.795</b>	<b>65.138</b>	<b>2.909</b>	<b>68.047</b>	<b>63.029</b>	<b>2.888</b>	<b>65.917</b>

**Fonte:** D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato

Come si evince dalla Tabella n. 2 dal settembre 2009, poco prima della dichiarazione dello Stato d'emergenza, al 30 aprile 2013 la popolazione detenuta, invece di calare, è cresciuta in Italia di 1.322 unità, registrando dunque una crescita dell'2%. E' vero che ci stiamo allontanando dai picchi della fine del 2010, ma un calo significativo della popolazione detenuta, tale da fare rientrare lo Stato d'emergenza ancora in vigore, sembra molto lontano. Ciò che è però significativo delle tendenze attuali è il fatto che seguono ad anni di costante crescita, e segnano dunque un importante elemento di novità. Ma è significativo anche il fatto che, per questo leggero calo, non ci sia una spiegazione davvero soddisfacente. Il calo ad esempio certo non si spiega alla luce del numero di persone uscite grazie alla Legge n. 199/2010, la cosiddetta "svuota-carceri", adottata dal Governo come prima misura del Piano carceri per ridurre il numero dei detenuti.

In totale, dall'entrata in vigore della legge, al 30 aprile 2013 ne avevano usufruito in Italia 10.439 detenuti, di cui 673 donne (il 6,4%) e 2.950 stranieri (il 28%), ma si tratta di numeri modesti, soprattutto se messi in relazione con le oltre 160.000 persone uscite dal carcere nello stesso. Un piccolo contributo dunque a questo flusso in uscita, piccolo anche in Toscana, dove hanno beneficiato ad oggi della detenzione domiciliare a fine pena 920 detenuti. Probabilmente negli ultimi anni, assai

maggiore dell'aumento delle uscite dal carcere, è stato il calo degli ingressi a ridurre i numeri della detenzione.

**Tabella n. 3:** *Detenuti entrati nei penitenziari italiani dalla libertà*

Ingressi dalla libertà	I semestre 2010		I semestre 2011		I semestre 2012	
	Totale	di cui stranieri	Totale	di cui stranieri	Totale	di cui stranieri
Abruzzo	895	321	810	271	684	239
Basilicata	266	52	239	69	137	22
Calabria	1.448	219	1.324	239	892	136
Campania	5.209	925	4.865	782	4.216	680
Emilia Romagna	2.789	1749	2.618	1612	2.055	1262
Friuli Venezia Giulia	872	491	758	443	524	272
Lazio	4.276	2079	4.221	2148	3.728	1871
Liguria	1.298	735	1.382	835	1.105	678
Lombardia	7.028	4308	6.040	3569	5.611	3362
Marche	853	434	861	453	564	283
Molise	147	29	134	18	88	9
Piemonte	4.451	2730	3.569	1942	2.581	1322
Puglia	3.604	722	3.454	891	2.672	519
Sardegna	658	96	598	101	574	89
Sicilia	4.077	714	3.613	728	2.742	414
Toscana	2.480	1433	2.135	1314	1.931	1207
Trentino Alto Adige	655	391	541	291	359	212
Umbria	680	453	663	398	560	360
Valle d'Aosta	59	22	54	24	25	3
Veneto	2.395	1467	2.186	1358	1.577	959
<b>Totale</b>	<b>44.140</b>	<b>19.370</b>	<b>40.065</b>	<b>17.406</b>	<b>32.625</b>	<b>13.899</b>

**Fonte:** D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato

Dal primo semestre del 2010 al primo semestre del 2012 si è registrato un calo degli ingressi di circa il 26% nel Paese, di circa il 22% in Toscana, ed è questo il fenomeno più significativo degli ultimi anni, e che probabilmente più ha inciso nel calo delle presenze. Questo calo negli ingressi è stato dovuto verosimilmente, più che agli interventi del Governo in materia di "porte girevoli", alla consapevolezza del sovraffollamento degli istituti in cui opera gli arresti, e dunque le forze dell'ordine hanno semplicemente arrestato meno. Probabilmente un contributo a questo calo degli ingressi è venuto anche dalla abrogazione, avvenuta alla metà del 2011, dell'articolo 14, commi 5ter e 5quater, del Decreto Legislativo n. 286/1998, che prevedeva la detenzione, nonché l'arresto obbligatorio, dello straniero in caso di mancata ottemperanza all'ordine del Questore di allontanarsi dal territorio italiano. L'incidenza della abrogazione di questa norma sul calo degli ingressi è però inferiore a quanto ci si sarebbe potuti attendere. Se infatti nel primo semestre del 2010 i detenuti stranieri rappresentavano il 43,9% del totale dei detenuti che entravano nelle carceri italiane dalla libertà (il 57,8% in Toscana), nel primo semestre 2012 questa percentuale era del 42,6% a livello nazionale (e del 62,5% in Toscana). Un calo modestissimo dunque a livello nazionale, ed addirittura una crescita a livello regionale.

Il fenomeno più significativo registrato dunque in questi anni sull'andamento della popolazione detenuta, ovvero il drastico calo degli ingressi segnalato sopra, per cui nel corso del 2012 sono entrate nelle nostre carceri 63.020 persone, mai così pochi nell'ultimo ventennio, resta dunque ancora in buona parte da spiegare. Il fenomeno lentamente comincia però a determinare anche il calo nelle presenze segnalato sopra a livello nazionale, ed in dettaglio sotto in Toscana.

**Tabella n. 4:** *Detenuti presenti nei penitenziari toscani*

Denominazione	30-giu-08		30-set-09		31-dic-10		31-dic-11		31-dic-12	
	Totale	Stranieri	Totale	Stranieri	Totale	Stranieri	Totale	Stranieri	Totale	Stranieri
Arezzo	109	60	124	74	9	2	0	0	17	4
Empoli	4	2	0	0	19	9	16	7	19	12
Firenze "Sollicciano"	833	534	989	626	951	519	994	625	956	661
Firenze "Mario Gozzini"	26	4	60	10	87	15	86	19	77	32
Gorgona	61	26	68	38	84	33	81	35	56	29
Grosseto	32	13	33	16	32	25	24	9	28	14
Livorno "Le Sughere"	340	146	435	212	463	206	184	74	146	86
Lucca	140	83	172	100	195	121	177	101	138	74
Massa	196	92	248	119	266	112	247	95	257	102
Massa Marittima	15	2	25	8	38	15	40	12	43	17
Montelupo Fiorentino	190	12	180	8	174	15	126	13	106	18
Pisa "Don Bosco"	370	217	386	233	403	259	365	216	362	231
Pistoia	137	61	150	53	139	62	131	69	140	70
Porto Azzurro	186	67	251	101	324	146	410	195	445	242
Prato "Maliseti"	503	275	659	376	713	413	698	405	693	416
San Gimignano "Ranza"	202	67	313	105	402	144	429	201	404	197
Siena	63	34	76	31	72	33	84	30	89	48
Volterra	142	28	157	34	145	24	150	24	172	33
<b>Totale</b>	<b>3.549</b>	<b>1.723</b>	<b>4.326</b>	<b>2.144</b>	<b>4.516</b>	<b>2.153</b>	<b>4.242</b>	<b>2.130</b>	<b>4.148</b>	<b>2.286</b>

Fonte: D.A.P. - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato

Come si vede la popolazione detenuta in regione ha seguito una tendenza analoga a quella del resto del Paese. È cresciuta fino alla fine del 2010, con i maggiori incrementi a Prato (+210), a San Gimignano (+200) e a Porto Azzurro (+138), due Case di reclusione ed una Casa circondariale che in passato non avevano registrato i tassi di affollamento diffusi nelle altre carceri regionali, e dunque per le quali esisteva un maggior "margine" di crescita.

Da allora alla fine del 2012 le presenze in regione sono al contrario scese di 368 unità. Anche in questo caso però la rilevanza della notizia non va sovrastimata. Il calo è dovuto quasi interamente al calo del numero di detenuti a Livorno (-317), che sono passati dalle oltre 450 presenze del passato alle meno di 150 attuali. Questo crollo però consegue alla chiusura di parte dell'istituto, e corrisponde dunque ad una proporzionale perdita di posti detentivi. In pratica, al di là dei dati ufficiali segnalati sopra, il sistema penitenziario regionale è affollato oggi esattamente come ieri. A seguire gli istituti in cui, dal 2008, si è registrata la maggiore crescita di presenze.

**Tabella n. 5:** *Penitenziari toscani per crescita della popolazione detenuta*

Denominazione	30-giu-08	30-set-09	31-dic-10	31-dic-11	31-dic-12	Saldo
Porto Azzurro	186	251	324	410	445	+259
San Gimignano "Ranza"	202	313	402	429	404	+202
Prato "Maliseti"	503	659	713	698	693	+190
Firenze "Sollicciano"	833	989	951	994	956	+123
Massa	196	248	266	247	257	+61
Firenze "Mario Gozzini"	26	60	87	86	77	+51
Volterra	142	157	145	150	172	+30
Massa Marittima	15	25	38	40	43	+28
Siena	63	76	72	84	89	+26
Empoli	4	0	19	16	19	+15
Pistoia	137	150	139	131	140	+3
Lucca	140	172	195	177	138	-2
Grosseto	32	33	32	24	28	-4
Gorgona	61	68	84	81	56	-5
Pisa "Don Bosco"	370	386	403	365	362	-8
Montelupo Fiorentino	190	180	174	126	106	-84
Arezzo	109	124	9	0	17	-92
Livorno "Le Sughere"	340	435	463	184	146	-194
<b>Totale</b>	<b>3.549</b>	<b>4.326</b>	<b>4.516</b>	<b>4.242</b>	<b>4.148</b>	<b>599</b>

**Fonte:** D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato

Come appare chiaramente gli istituti in cui la crescita è stata maggiore nell'intervallo considerato sono quelli di Porto Azzurro, San Gimignano e Prato. Nei primi due casi si tratta di due Case di reclusione, in cui si scontano pene definitive anche molto lunghe, ed in cui correttamente fino a tempi recenti si era riusciti ad evitare livelli di sovraffollamento elevati, anche al fine garantire condizioni di detenzione dignitose a chi deve passare in carcere molti anni. Evidentemente nell'attuale situazione di crisi queste sono priorità di cui non si riesce più a tenere conto. In parte analoga è la vicenda del carcere di Prato. Si tratta infatti di un istituto

che è sia Casa circondariale che Casa di reclusione, ma in effetti se si guarda alla attuale composizione della popolazione detenuta, in particolare con riferimento alla posizione giuridica, si scopre che il 38,3% dei detenuti è in custodia cautelare, una percentuale più da circondariale "puro". Insomma, in questi anni il carcere di Prato, uno di quelli cresciuti maggiormente in regione, ha cambiato identità, andando sempre più ad assomigliare a quelle Case circondariali metropolitane che maggiormente subiscono l'impatto di questa stagione di sovraffollamento. Negli altri istituti la popolazione detenuta è cresciuta di poco, o è rimasta sostanzialmente stabile. Come abbiamo visto i drastici crolli dei numeri a Montelupo Fiorentino, Arezzo e Livorno si spiegano facilmente con le drastiche riduzioni degli spazi registrate in questi anni in quegli istituti.

Se si tiene conto di quanto sopra si deve riconoscere che il bilancio complessivo in regione, quanto meno relativamente al rapporto tra capienze e presenze, risulta assai più drammatico di quanto non sembri. I numeri del sovraffollamento dunque non sono affatto affidabili. Vediamoli meglio sotto.

**Tabella n. 6:** Presenze e capienze regolamentari dei sistemi penitenziari regionali ordinate per tasso di affollamento al 31 dicembre 2012

Regione di detenzione	Numero istituti	Capienza regolamentare	Detenuti presenti		di cui stranieri	% affollamento
			Totale	Donne		
Puglia	11	2.459	4.145	210	777	168,6%
Liguria	7	1.088	1.819	66	1.047	167,2%
Veneto	10	1.985	3.250	153	1.923	163,7%
Marche	7	777	1.225	34	542	157,7%
Friuli Venezia Giulia	5	548	862	27	510	157,3%
Valle d'Aosta	1	181	281	0	203	155,2%
Lombardia	19	6.051	9.307	597	3.998	153,8%
Trentino Alto Adige	2	280	416	18	289	148,6%
Lazio	14	4.834	7.012	462	2.806	145,1%
Campania	17	5.794	8.165	340	951	140,9%
Emilia Romagna	13	2.464	3.469	136	1.776	140,8%
Piemonte	13	3.679	4.997	169	2.481	135,8%
Calabria	12	2.151	2.916	62	502	135,6%
Sicilia	27	5.555	7.098	171	1.372	127,8%
Toscana	18	3.261	4.148	152	2.286	127,2%
Abruzzo	8	1.512	1.894	73	298	125,3%
Molise	3	391	480	0	56	122,8%
Umbria	4	1.332	1.630	69	703	122,4%
Basilicata	3	441	454	18	53	102,9%
Sardegna	12	2.257	2.133	47	919	94,5%
<b>Totale nazionale</b>	<b>206</b>	<b>47.040</b>	<b>65.701</b>	<b>2.804</b>	<b>23.492</b>	<b>139,7%</b>

**Fonte:** Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

Il tasso di affollamento del sistema penitenziario nazionale era, al 31 dicembre 2012, del 139,7%, in altri termini in 100 posti detentivi erano stipati, mediamente, oltre 139 detenuti. Confrontando questo dato con il quadro fornito da Space I, le statistiche ufficiali fornite dal Consiglio d'Europa, l'Italia risulta essere il Paese con le carceri più sovraffollate dell'Unione Europea, con la sola eccezione della Grecia. Il dato



va ovviamente preso con cautela, essendo condizionato dal modo, certamente non omogeneo, in cui ciascun Paese calcola la capienza del proprio sistema penitenziario, ma è in ogni caso indicativo della condizioni di difficoltà in cui versano le nostre carceri.

Premessa tale cautela, che come abbiamo visto sopra vale anche per il calcolo delle capienze nella nostra regione, possiamo rilevare come l'affollamento del sistema penitenziario regionale (127,97%) risulti inferiore alla media nazionale. Come abbiamo detto sopra però il dato è in parte equivoco. La capienza delle carceri toscane è decisamente sovrastimata, e dunque il tasso di affollamento che si ricava da questi numeri descrive la realtà solo per difetto. Ribadita questa premessa, diamo uno sguardo al tasso di affollamento dei singoli istituti toscani.

**Tabella n. 7:** Presenze e capienze regolamentari degli istituti toscani ordinate per tasso di affollamento al 31 dicembre 2012

Istituto di detenzione	Tipo istituto	Capienza Regolamentare	Detenuti presenti		di cui stranieri	% affollamento
			Totale	Donne		
Pistoia	CC	74	140		70	189,2%
Firenze "Sollicciano"	CC	520	956	95	661	183,8%
Siena	CC	50	89		48	178,0%
San Gimignano	CR	235	404		197	171,9%
Pisa	CC	225	362	38	231	160,9%
Massa Marittima	CC	28	43		17	153,6%
Prato	CC	476	693		416	145,6%
Porto Azzurro	CR	326	445		242	136,5%
Lucca	CC	113	138		74	122,1%
Grosseto	CC	23	28		14	121,7%
Massa	CR	227	257		102	113,2%
Volterra	CR	177	172		33	97,2%
Firenze "Mario Gozzini"	CC	89	77		32	86,5%
Empoli	CC	24	19	19	12	79,2%
Livorno "Gorgona"	CR	86	56		29	65,1%
Montelupo Fiorentino	OPG	201	106		18	52,7%
Livorno	CC	284	146		86	51,4%
Arezzo	CC	103	17		4	16,5%
<b>Totale</b>		<b>3.261</b>	<b>4.148</b>	<b>152</b>	<b>2.286</b>	<b>127,2%</b>

**Fonte:** Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica

In tema di sovraffollamento, come si vede, in Toscana la situazione cambia notevolmente da istituto ad istituto. A causa della attuale emergenza le disomogeneità sono minori che in passato, come abbiamo visto soprattutto per la crescita della popolazione detenuta negli istituti tradizionalmente meno affollati. In cima alla classifica restano però gli istituti che da sempre lamentano il maggiore sovraffollamento, come Firenze o Pistoia.

Si segnala poi come siano moltissime le strutture (Firenze *Sollicciano*, Pistoia, Pisa, Siena, ecc.) che presentano un tasso di affollamento ben superiore alla media regionale e nazionale. Si noti inoltre come gli istituti meno affollati sono quelli la cui capienza ufficiale, per le ragioni riportate sopra, risulta meno affidabile. Infine va

evidenziato come alcuni gli istituti "realisticamente" meno affollati (Massa, Volterra, Firenze *Mario Gozzini*, Empoli, Gorgona) siano strutture assai particolari, o per collocazione (Gorgona) o per storia recente (Firenze *Mario Gozzini*, Empoli). Strutture a cui difficilmente si può chiedere di "crescere" ulteriormente, e che dunque difficilmente contribuiranno a far scendere il sovraffollamento del resto del sistema penitenziario regionale.

Diamo ora uno sguardo alla composizione della popolazione detenuta in base alla posizione giuridica.

**Tabella n. 8:** Presenze distribuite per regione e posizione giuridica ordinate per percentuale di imputati al 30 settembre 2012

Regione di detenzione	Numero istituti	Detenuti presenti			Posizione Giuridica											
					Imputati				Condannati				Internati			
		D	U	Tot	D	U	Tot	%	D	U	Tot	%	D	U	Tot	
Campania	17	347	7.725	8.072	191	3.876	4.067	50,4%	156	3.550	3.706	45,9%	0	265	265	
Calabria	12	63	2.880	2.943	38	1.402	1.440	48,9%	25	1.475	1.500	51,0%	0	0	0	
Liguria	7	92	1.815	1.907	48	853	901	47,2%	44	961	1.005	52,7%	0	0	0	
Lazio	14	467	6.704	7.171	214	3.111	3.325	46,4%	253	3.576	3.829	53,4%				
Puglia	11	218	4.157	4.375	96	1.827	1.923	44,0%	120	2.323	2.443	55,8%	0	0	0	
Emilia Romagna	13	133	3.369	3.502	51	1.409	1.460	41,7%	82	1.747	1.829	52,2%	0	212	212	
Lombardia	19	569	8.833	9.402	208	3.691	3.899	41,5%	294	4.939	5.233	55,7%	67	200	267	
Marche	7	32	1.183	1.215	19	463	482	39,7%	13	719	732	60,2%	0	0	0	
Sicilia	27	171	7.120	7.291	76	2.801	2.877	39,5%	95	4.075	4.170	57,2%	0	242	242	
Friuli Venezia Giulia	5	29	857	886	14	309	323	36,5%	15	548	563	63,5%	0	0	0	
Piemonte	13	158	4.761	4.919	68	1.674	1.742	35,4%	90	3.082	3.172	64,5%				
Trentino Alto Adige	2	10	402	412	5	135	140	34,0%	5	267	272	66,0%	0	0	0	
Veneto	10	142	3.042	3.184	49	1.020	1.069	33,6%	89	1.985	2.074	65,1%	4	36	40	
Toscana	18	154	4.108	4.262	56	1.357	1.413	33,2%	92	2.651	2.743	64,4%	6	98	104	
Basilicata	3	16	444	460	4	121	125	27,2%	12	323	335	72,8%	0	0	0	
Abruzzo	8	72	1.888	1.960	30	488	518	26,4%	42	1.227	1.269	64,7%	0	173	173	
Umbria	4	73	1.588	1.661	16	412	428	25,8%	57	1.176	1.233	74,2%	0	0	0	
Sardegna	12	55	2.115	2.170	19	486	505	23,3%	36	1.611	1.647	75,9%	0	18	18	
Molise	3	0	501	501	0	94	94	18,8%	0	407	407	81,2%	0	0	0	
Valle d'Aosta	1	0	275	275	0	49	49	17,8%	0	226	226	82,2%	0	0	0	
<b>Totale</b>	<b>206</b>	<b>2.801</b>	<b>63.767</b>	<b>66.568</b>	<b>1.202</b>	<b>25.578</b>	<b>26.780</b>	<b>40,2%</b>	<b>1.520</b>	<b>36.868</b>	<b>38.388</b>	<b>57,7%</b>	<b>77</b>	<b>1.244</b>	<b>1.321</b>	

Fonte: D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sezione statistica

Come si vede il quadro nazionale relativo alla posizione giuridica dei detenuti nelle nostre carceri resta sconcertante. Il 40,2% della popolazione detenuta, 26.780 persone, sono in carcere non per scontare una pena ma in custodia cautelare, in attesa di una sentenza definitiva. Questa anomalia caratterizza da molto tempo il sistema della giustizia penale nel nostro Paese e ci rende tristemente unici in Europa. In base ai dati pubblicati dal Consiglio d'Europa nel marzo 2012 questa percentuale era del 23,7% in Francia, del 15,3% in Germania, del 19,3% in Spagna e del 15,3% in Inghilterra e Galles. La media dei Paesi del Consiglio d'Europa è del 28,5% e questo dato rappresenta certamente l'anomalia maggiore del nostro sistema. Sempre largamente superiore al 40% fino al 2001, questa percentuale aveva iniziato a scendere dal 2002 e alla data della concessione dell'indulto la percentuale delle persone in custodia cautelare era del 35,6%. Dopo l'indulto la percentuale è comprensibilmente salita, senza poi essere più tornata a quei minimi storici, che restano comunque notevolmente superiori alla media degli altri Paesi europei. La ragione di questo dato abnorme è da cercare anzitutto nella durata dei procedimenti penali nel nostro Paese, durata che anche questa fa dell'Italia il fanalino di coda in Europa, e che ha causato al nostro Paese moltissime condanne dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Fortunatamente su questo la percentuale della Toscana è significativamente inferiore alla media nazionale. Il dato non deve sorprendere, e si spiega facilmente guardando alle caratteristiche degli istituti presenti nelle varie regioni. La percentuale di persone in custodia cautelare è maggiore in regioni come la Campania, la Calabria o la Liguria, dove ci sono molte Case circondariali e poche (o nessuna) Case di reclusione. È dunque normale che in queste regioni la percentuale di detenuti definitivi, e che scontano pene lunghe, sia minore, e risulti quindi più alta la percentuale di quanti sono in carcere in custodia cautelare. In Toscana ci sono ben 5 Case di reclusione (Gorgona, Massa, San Gimignano, Porto Azzurro, Volterra), nelle quali le persone in custodia cautelare sono molto poche, ed è dunque prevedibile che risulti bassa la relativa percentuale in regione. A seguire, a conferma di quanto detto sopra, i dati relativi ai singoli istituti.

**Tabella n. 9:** Presenze distribuite per istituto e posizione giuridica ordinate per percentuale di imputati al 30 settembre 2012

Istituto di detenzione	Tipo	Detenuti presenti			Posizione Giuridica											
					Imputati				Condannati				Internati			
		D	U	Tot	D	U	Tot	%	D	U	Tot	%	D	U	Tot	
Livorno	CC	0	142	142	0	93	93	65,5%	0	49	49	34,5%	0	0	0	
Grosseto	CC	0	30	30	0	17	17	56,7%	0	13	13	43,3%	0	0	0	
Pisa	CC	35	326	361	19	181	200	55,4%	16	145	161	44,6%	0	0	0	
Lucca	CC	0	159	159	0	85	85	53,5%	0	74	74	46,5%	0	0	0	
Pistoia	CC	0	138	138	0	72	72	52,2%	0	65	65	47,1%	0	0	0	
Firenze "Sollicciano"	CC	96	879	975	35	463	498	51,1%	55	416	471	48,3%	6	0	6	
Arezzo	CC	0	12	12	0	5	5	41,7%	0	7	7	58,3%	0	0	0	
Prato	CC	0	725	725	0	278	278	38,3%	0	447	447	61,7%	0	0	0	
Siena	CC	0	82	82	0	30	30	36,6%	0	51	51	62,2%	0	0	0	
Massa	CR	0	269	269	0	51	51	19,0%	0	218	218	81,0%	0	0	0	
Firenze "Mario Gozzini"	CC	0	96	96	0	12	12	12,5%	0	84	84	87,5%	0	0	0	
Massa Marittima	CC	0	41	41	0	4	4	9,8%	0	37	37	90,2%	0	0	0	
Empoli	CC	23	0	23	2	0	2	8,7%	21	0	21	91,3%	0	0	0	
San Gimignano	CR	0	424	424	0	30	30	7,1%	0	394	394	92,9%	0	0	0	
Porto Azzurro	CR	0	438	438	0	26	26	5,9%	0	412	412	94,1%	0	0	0	
Volterra	CR	0	168	168	0	6	6	3,6%	0	162	162	96,4%	0	0	0	
Montelupo Fiorentino	OPG	0	113	113	0	4	4	3,5%	0	11	11	9,7%	0	98	98	
Livorno Gorgona	CR	0	66	66	0	0	0	0,0%	0	66	66	100,0%	0	0	0	
<b>Totale</b>		<b>154</b>	<b>4.108</b>	<b>4.262</b>	<b>56</b>	<b>1.357</b>	<b>1.413</b>	<b>33,2%</b>	<b>92</b>	<b>2.651</b>	<b>2.743</b>	<b>64,4%</b>	<b>6</b>	<b>98</b>	<b>104</b>	

Fonte: D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sezione statistica

A conclusione del quadro presentato fin qui è possibile affermare che dalla dichiarazione dello "stato di emergenza nazionale conseguente all'eccessivo sovraffollamento degli istituti penitenziari" (13 gennaio 2010), i detenuti in Toscana non sono sostanzialmente diminuiti, mentre sono calati gli spazi a loro disposizione e le risorse economiche per la gestione delle carceri.

A proposito della riduzione delle risorse economiche, basti qui riportare alcuni dati recentemente pubblicati dalla Associazione Antigone. *Nel 2007, anno durante il quale la presenza media giornaliera è stata di 44.587 detenuti, il bilancio del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ammontava a 3.095.506.362 euro. Nel 2011, quando la presenza media giornaliera è stata di 67.174 detenuti, il bilancio del DAP era di 2.766.036.324 euro. A fronte di un aumento dei detenuti di circa il 50%, il bilancio è stato tagliato del 10,6%. Ma i tagli non sono stati omogenei. I costi del personale, necessariamente poco elastici, sono calati solo del 5,3%. Quelli per gli investimenti (edilizia penitenziaria, acquisizione di mezzi di trasporto, di beni, macchine ed attrezzature, etc.) sono calati del 38,6% e quelli per il mantenimento, l'assistenza, la rieducazione ed il trasporto detenuti, a fronte della notevole loro crescita, sono addirittura calati del 63,6%<sup>2</sup>.*

Il dato è macroscopico e le conseguenze sono immaginabili. In carcere manca ormai tutto, e si fatica a far fronte ai bisogni più elementari dei detenuti. In questo contesto, come si può immaginare, garantire delle attività trattamentali adeguate risulta particolarmente difficile, ed uno dei temi che rendono più facile la lettura di questa difficoltà è certamente quello dell'accesso al lavoro. Previsto, quanto meno per i detenuti con condanna definitiva, come vero e proprio diritto, conseguente al dovere dell'Amministrazione penitenziaria a garantire opportunità occupazionali durante la detenzione, come è noto in realtà si tratta di una opportunità ambita da molti ma disponibile per pochi. A seguire il quadro nazionale dei detenuti lavoratori divisi per regione.

---

<sup>2</sup> Associazione Antigone, sintesi del IX Rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia: <http://www.osservatorioantigone.it/upload/images/7103Sintesi%20IX%20Rapporto.pdf>

**Tabella n. 10: Riepilogo nazionale detenuti lavoranti al 30 settembre 2012**

Regione di detenzione	Alle dipendenze dell'Amministrazione		Non alle dipendenze dell'Amministrazione		Totale lavoranti		% sui presenti
	Numero detenuti	di cui donne	Numero detenuti	di cui donne	Numero detenuti	di cui donne	
Sardegna	652	17	71	0	723	17	33,8%
Basilicata	119	8	4	0	123	8	26,7%
Abruzzo	440	7	35	2	475	9	23,8%
Lombardia	1.659	133	576	54	2235	187	23,6%
Liguria	320	52	103	4	423	56	22,6%
Toscana	828	47	126	4	954	51	22,4%
Trentino Alto Adige	74	5	18	1	92	6	22,0%
Emilia Romagna	587	22	109	8	696	30	20,4%
Piemonte	843	21	162	4	1005	25	20,4%
Valle d'Aosta	44	0	12	0	56	0	20,2%
Lazio	1.248	134	220	6	1468	140	20,0%
Puglia	770	66	110	18	880	84	19,9%
Veneto	290	29	312	52	602	81	18,9%
Sicilia	1.105	34	122	0	1227	34	16,7%
Marche	177	2	9	0	186	2	15,5%
Campania	1.016	30	225	0	1241	30	15,4%
Umbria	243	8	20	0	263	8	15,2%
Molise	63	0	11	0	74	0	14,7%
Calabria	397	9	34	3	431	12	14,5%
Friuli Venezia Giulia	104	1	20	0	124	1	14,5%
<b>Totale</b>	<b>10.979</b>	<b>625</b>	<b>2.299</b>	<b>156</b>	<b>13.278</b>	<b>781</b>	<b>20,0%</b>

**Fonte:** D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato

Nel primo semestre 2012 a lavorare sono stati 13.278 detenuti, ossia meno del 20% del totale dei reclusi e comunque una cifra assai inferiore rispetto al numero dei condannati (che al 30 giugno erano 38.771) ai quali l'Amministrazione ha l'obbligo di garantire un'occupazione retribuita in base all'art. 20 dell'Ordinamento penitenziario. Si tratta della percentuale più bassa dal 1991. Questo calo è conseguenza dei drastici tagli del budget previsto nel bilancio del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria per le mercedi dei detenuti che negli ultimi anni si è ridotto del 71%: si è passati dagli 11 milioni di euro del 2010, ai 9.336.355,00 euro del 2011 ai 3.168.177 euro dell'anno in corso.

Un calo drastico, decisamente superiore al calo del numero dei lavoranti, e come è noto questo si spiega con il frazionamento sempre maggiore dei posti di lavoro. Dove un tempo lavorava un detenuto, ricevendo di conseguenza un compenso dignitoso, oggi possibilmente lavorano in due, e spesso per periodi tempo molto brevi, in modo da dar spazio a rotazione a più detenuti possibile, che però di conseguenza lavorano e guadagnano sempre meno. Come si vede la condizione della Toscana è leggermente migliore a quella della media nazionale, ma ovviamente anche in regione la realtà è molto diversa da istituto ad istituto.

**Tabella n. 11:** *Lavoranti alle dipendenze della Amministrazione penitenziaria al 30 giugno 2012*

Istituto di detenzione	Presenti	Lavorazioni	Colonie agricole	Servizi di istituto	Manutenzione ordinaria fabbricati	Art. 21	TOTALE	% sui presenti
Arezzo	0	0	0	0	0	0	0	-
Gorgona	61	22	16	14	9	0	61	100,0%
Empoli	17	0	0	8	0	1	9	52,9%
Grosseto	29	0	0	8	0	2	10	34,5%
Volterra	169	0	0	45	2	0	47	27,8%
Firenze "Mario Gozzini"	88	0	0	21	1	2	24	27,3%
Massa Marittima	36	0	0	8	1	0	9	25,0%
Livorno	139	0	0	29	1	3	33	23,7%
Massa	261	24	0	30	2	2	58	22,2%
Montelupo Fiorentino	107	0	0	21	1	0	22	20,6%
Firenze "Sollicciano"	1.021	0	0	186	3	4	193	18,9%
Porto Azzurro	437	0	0	55	9	18	82	18,8%
Pistoia	144	0	0	23	2	1	26	18,1%
Prato	718	4	0	101	5	7	117	16,3%
San Gimignano	402	0	0	58	2	3	63	15,7%
Siena	74	0	0	8	2	1	11	14,9%
Lucca	189	0	0	22	2	1	25	13,2%
Pisa	369	0	0	36	1	1	38	10,3%
<b>Totale</b>	<b>4.261</b>	<b>50</b>	<b>16</b>	<b>673</b>	<b>43</b>	<b>46</b>	<b>828</b>	<b>19,4%</b>

Fonte: D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato

Colpisce anzitutto il dato relativo alla Casa di reclusione di Gorgona. La vita nell'isola è certamente difficile, e mancano molti dei servizi e delle attività che sono presenti in altri istituti, ma in cambio a tutti i detenuti presenti pare essere garantito l'accesso al lavoro. Il dato è però ovviamente eccezionale, e negli altri istituti della regione il numero dei detenuti lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria è decisamente più basso. La situazione è comunque più rosea in istituti che abbiamo visto essere meno sovraffollati, come Empoli, Volterra, Firenze *Mario Gozzini* o Grosseto, ma negli istituti più grandi della regione, come Firenze *Sollicciano*, Prato, Porto Azzurro o San Gimignano, le percentuali di occupazione sono molto più basse. La tabella successiva, meno significativa quanto a numeri assoluti, riporta il numero di quanti lavorano non alle dipendenze della Amministrazione penitenziaria.



**Tabella n. 12:** *Lavoranti non alle dipendenze della Amministrazione penitenziaria al 30 giugno 2012*

Istituto di detenzione	Presenti	Semiliberi		Art. 21 per conto di esterni	Lavoranti in istituto per conto di esterni	TOTALE esclusi semiliberi	% sui presenti
		in proprio	per datori di lavoro esterni				
Arezzo	0	0	0	0	0	0	-
Massa Marittima	36	0	1	5	0	5	13,9%
Empoli	17	0	0	1	0	1	5,9%
Volterra	169	0	9	7	0	7	4,1%
Massa	261	1	4	5	3	8	3,1%
Livorno	139	0	2	3	1	4	2,9%
Porto Azzurro	437	0	10	10	0	10	2,3%
Firenze "Mario Gozzini"	88	3	18	2	0	2	2,3%
Firenze "Sollicciano"	1.021	0	2	4	4	8	0,8%
Prato	718	1	6	4	0	4	0,6%
Pisa	369	0	4	1	0	1	0,3%
Gorgona	61	0	0	0	0	0	0,0%
Grosseto	29	0	3	0	0	0	0,0%
Montelupo Fiorentino	107	0	0	0	0	0	0,0%
Pistoia	144	0	8	0	0	0	0,0%
San Gimignano	402	0	0	0	0	0	0,0%
Siena	74	0	0	0	0	0	0,0%
Lucca	189	1	3	0	0	0	0,0%
<b>Totale</b>	<b>4.261</b>	<b>6</b>	<b>70</b>	<b>42</b>	<b>8</b>	<b>50</b>	<b>1,2%</b>

**Fonte:** D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato

Anzitutto i semiliberi, il cui numero è riportato nelle prime colonne a sinistra, dopo il totale dei presenti. L'andamento delle misure alternative negli ultimi anni, tanto a livello nazionale quanto in Toscana, evidenzia un calo notevole degli affidamenti in prova e delle semilibertà, mentre è notevolmente cresciuta la sola detenzione domiciliare, misura decisamente più contenitiva dell'affidamento in prova, e dal contenuto trattamentale più limitato. I dati riportati sopra confermano questa impressione. In tutta la regione i semiliberi sono solo 76, mentre in passato erano arrivati a superare le 200 unità.

Certamente molto basso anche il numero di detenuti impegnati in attività lavorative all'esterno degli istituti (Art. 21 O.P.), 88 in tutto.

Infine disarmante il dato relativo al numero di detenuti che in carcere lavorano per datori di lavori diversi dalla Amministrazione penitenziaria. Sono 8 in tutta la Toscana: 3 a Massa, 1 a Livorno e 4 a *Sollicciano*. Un numero assolutamente esiguo, indicativo della scarsissima penetrazione dell'imprenditoria, sociale e non, nelle carceri Toscane. Mentre, come abbiamo visto sopra, le risorse della Amministrazione penitenziaria per garantire lavoro ai detenuti calano drasticamente, non crescono affatto le opportunità occupazionali alle dipendenze di altri datori di lavoro.

### 3.1.3 Le misure alternative

Uno sguardo all'andamento delle misure alternative alla detenzione negli ultimi anni.

**Tabella n. 13:** *Andamento delle misure alternative in corso (2005-2012)*

	31 Dic. 2005	31 Dic. 2006	31 Dic. 2007	31 Dic. 2008	31 Dic. 2009	31 Dic. 2010	31 Dic. 2011	31 Dic. 2012
<b>Affidamento in prova al servizio sociale</b>								
Condannati dallo stato di libertà	12.365	1.055	1.505	2.649	3.690	5.076	5.421	5.364
Condannati dallo stato di detenzione	3.239	763	1.243	2.002	2.825	3.702	4.209	4.216
<b>Totale</b>	<b>15.604</b>	<b>1.818</b>	<b>2.748</b>	<b>4.651</b>	<b>6.515</b>	<b>8.778</b>	<b>9.630</b>	<b>9.580</b>
<b>Semilibertà</b>								
Condannati dallo stato di libertà	319	22	32	72	105	113	96	65
Condannati dallo stato di detenzione	1.474	627	674	708	738	804	820	793
<b>Totale</b>	<b>1.793</b>	<b>649</b>	<b>706</b>	<b>780</b>	<b>843</b>	<b>917</b>	<b>916</b>	<b>858</b>
<b>Detenzione domiciliare</b>								
Condannati dallo stato di libertà	3.465	698	725	1.087	1.604	2.090	2.703	2.727
Condannati dallo stato di detenzione	1.668	622	654	966	1.411	2.125	3.675	4.427
Condannati in misura provvisoria	864	298	169	285	407	1.533	1.993	1.923
<b>Totale</b>	<b>5.997</b>	<b>1.618</b>	<b>1.548</b>	<b>2.338</b>	<b>3.422</b>	<b>5.748</b>	<b>8.371</b>	<b>9.077</b>
<b>TOTALE MISURE</b>	<b>23.394</b>	<b>4.085</b>	<b>5.002</b>	<b>7.769</b>	<b>10.780</b>	<b>15.443</b>	<b>18.917</b>	<b>19.515</b>

**Fonte:** *Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria*

Anzitutto si noti come, alla fine del 2005, prima dell'entrata in vigore dell'indulto del 2006, il numero totale delle persone in misura alternativa, 23.394, fosse significativamente superiore ad oggi. Da allora il numero dei detenuti ha superato ampiamente quello del 2006, ma il numero delle persone che scontano la propria pena fuori dal carcere è cresciuto assai più lentamente.

Altra significativa differenza rispetto al 2005 è il fatto che la maggior parte delle persone in misura alternativa in quegli anni ci andava direttamente dalla libertà, senza passare prima dal carcere. Oggi nella maggior dei casi di chi è in misura alternativa è prima transitato dal carcere, aggravando così i numeri del sovraffollamento. Infine, sempre rispetto alla fine del 2005, va segnalato come siano notevolmente calati gli Affidamenti in prova e le Semilibertà, misure alternative dal maggior contenuto trattamentale e risocializzante, mentre è notevolmente cresciuta la sola Detenzione domiciliare, misura decisamente più contenitiva dell'Affidamento, e dal contenuto rieducativo più contenuto. I numeri del 2012 peraltro includono quelli (modesti) della nuova Detenzione domiciliare prevista dalla Legge n. 199/2010. Tra

le persone in detenzione domiciliare al 31 dicembre 2012 sono conteggiate infatti anche le 2.640 che sono andate in detenzione domiciliare in virtù della legge "svuota carceri", 612 dalla libertà e 2.028 dal carcere. Numeri che, evidentemente, il carcere lo hanno svuotato assai poco.

### 3.1.4 I numeri degli OPG

Un breve commento sui numeri degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari. Come abbiamo visto con particolare riferimento alla Toscana nell'OPG di Montelupo Fiorentino si è passati dai da 190 internati del 30 giugno 2008 ai 106 del 31 dicembre 2012. Una riduzione quindi radicale delle presenze, quasi del 50%, sulle cui cause è necessario interrogarsi. A breve infatti è prevista la chiusura degli OPG, e da quel momento le misure di sicurezza dell'OPG e della Casa di cura e custodia dovranno essere eseguite in nuove strutture dalle caratteristiche diverse dalle attuali. Si tratta però di strutture ancora da costruire, in parte ancora da pensare, e delle quali bisognerà decidere anche le capienze. In altri termini, bisognerà a breve stabilire quante persone dovranno realisticamente ospitare le nuove strutture territoriali che dovranno sostituire gli OPG.

Un punto di partenza sensato per questa riflessione dovrebbe ragionevolmente essere quello delle presenze negli stessi OPG, che le nuove strutture andranno a sostituire, ma il recente calo delle presenze in tutti gli OPG italiani ci dice che le cose probabilmente non stanno così.

**Tabella n. 14:** *Presenze negli OPG anni 2010 e 2012*

	31-dic-2010	31-dic-2011	31-dic-2012
OPG Castiglione delle Stiviere	316	371	309
OPG Montelupo Fiorentino	174	126	106
OPG Aversa	353	242	164
OPG Napoli S. Eframo	116	113	114
OPG Reggio Emilia	286	228	172
OPG Barcellona Pozzo di Gotto	355	307	229
<b>Totale</b>	<b>1.600</b>	<b>1.387</b>	<b>1.094</b>

Fonte: D.A.P - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato

La cosa che qui sorprende non è solo il notevole calo delle presenze in pochi anni, ma anche il fatto che queste presenze siano state a lungo sostanzialmente stabili, e che questo calo si sia verificato a normativa invariata. Mentre infatti le novità legislative che verranno analizzate in seguito prevedono la chiusura degli OPG con il 1 Aprile 2014, come si vede il calo delle presenze in queste strutture è iniziato già da tempo, probabilmente a seguito del mutato clima sulla materia dovuto anzitutto al lavoro svolto dalla Commissione d'inchiesta del Senato sull'efficacia ed efficienza del Servizio Sanitario Nazionale, presieduta da Ignazio Marino. A seguito della pubblicazione degli esiti dei lavori della commissione il percorso per il superamento degli OPG ha subito l'accelerazione che in molti chiedevano da tempo. Sono state messe in cantiere e poi approvate le norme che dovrebbero imporre la chiusura degli OPG entro l'aprile del 2014 ma intanto, come abbiamo visto, il nuovo clima, ed in seguito anche degli stanziamenti finanziari mirati a nuovi percorsi esterni

di cura, hanno prodotto nuove dimissioni e fatto rapidamente scendere il numero degli internati.

È vergognoso che questo sia accaduto solo adesso, alla vigilia della chiusura degli OPG, e dopo anni di denunce documentate provenienti da più parti. Ma resta comunque una novità importante, soprattutto perché consente di capire come siamo ancora probabilmente lontani dal sapere quale effettivamente sia il numero di persone la cui "pericolosità sociale" sia tale da rendere necessario il ricorso alle misure di sicurezza detentive previste dal Codice penale. A lungo questo numero è stato troppo elevato, probabilmente più per la scarsa volontà di trovare soluzioni alternative, che non per la loro inesistenza. Recentemente il clima è cambiato, e improvvisamente sono stati attivati percorsi esterni di cura che prima parevano non esserci.

Ma la domanda fondamentale è ancora senza risposta. Quante dimissioni sono ancora possibili? Quante persone che oggi sono nei vecchi OPG, e domani andrebbero nelle nuove strutture, potrebbero invece seguire percorsi terapeutici territoriali senza ricorrere a forme di internamento? Quale effettivamente è il numero di persone per le quali è indispensabile ricorrere alla privazione della libertà a causa del loro stato di salute? Questo è un tema su cui è necessario riflettere attentamente prima di "dare i numeri" delle nuove strutture territoriali. Le istituzioni totali hanno infatti una tendenza quasi fisiologica a saturare le proprie capienze, a riempirsi all'inverosimile, per contenere marginalità e criticità che la società fatica a gestire.

Non ci sarebbe nulla di più sbagliato, alla vigilia di questo processo di riforma, di dotarci di una serie di mini-OPG pensati semplicemente per "trasferire" in contenitori nuovi e moderni gli errori, le inerzie e le vergogne dei vecchi manicomi criminali.

### **3.1.5 I minori detenuti**

L'andamento della popolazione detenuta negli istituti penali minorili italiani ha in questi anni registrato un andamento molto diverso rispetto a quella detenuta nelle carceri degli adulti. La presenza media giornaliera ha oscillato sempre sotto le 500 presenze a livello nazionale, superando raramente questa soglia. Al 30 giugno 2012 la situazione appare diversa, la soglia è ampiamente superata e si registrano 541 presenze, un dato apparentemente allarmante, ma che è probabilmente il frutto più di una oscillazione momentanea che non di una variazione dell'andamento medio delle presenze. Al 19 novembre 2012, dato più aggiornato di cui disponiamo, i presenti erano tornati ad essere 489.

**Tabella n. 14.** Presenza media giornaliera negli Istituti penali per i minorenni negli anni dal 2002 al 2012

	Italiani			Stranieri			Totale		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
<b>2002</b>	230	7	<b>237</b>	200	33	<b>233</b>	430	40	<b>470</b>
<b>2003</b>	232	8	<b>240</b>	196	39	<b>235</b>	428	47	<b>475</b>
<b>2004</b>	220	7	<b>227</b>	221	51	<b>272</b>	441	58	<b>499</b>
<b>2005</b>	208	11	<b>219</b>	215	43	<b>258</b>	423	54	<b>477</b>
<b>2006</b>	183	9	<b>192</b>	189	38	<b>227</b>	372	47	<b>419</b>
<b>2007</b>	199	6	<b>205</b>	182	36	<b>218</b>	381	42	<b>423</b>
<b>2008</b>	244	13	<b>257</b>	179	33	<b>212</b>	423	46	<b>469</b>
<b>2009</b>	290	6	<b>296</b>	179	28	<b>207</b>	469	34	<b>503</b>
<b>2010</b>	300	9	<b>309</b>	138	28	<b>166</b>	438	37	<b>475</b>
<b>2011</b>	319	6	<b>325</b>	140	21	<b>161</b>	459	27	<b>486</b>
<b>2012</b>	327	6	<b>333</b>	176	32	<b>208</b>	503	38	<b>541</b>

**Fonte:** Dipartimento della Giustizia Minorile. I dati per il 2012 sono riferiti alle presenze al 30/06/2012

Non è dunque la variazione nel numero assoluto delle presenze ad essere cambiata significativamente in questi anni, quanto meno con riferimento al quadro nazionale. Va invece segnalata una significativa variazione con riferimento alla composizione di queste presenze, in particolare rispetto alla nazionalità. All'inizio del periodo descritto sopra i numeri di italiani e stranieri erano sostanzialmente omogenei. Negli anni successivi la percentuale degli stranieri tra i minori detenuti era cresciuta, stabilizzandosi per tre anni successivi (2004, 2005 e 2006) intorno al 54%. Dal 2007 in poi questa percentuale ha preso però decisamente a scendere, fino a raggiungere nel 2011 il valore più basso, del 33,1%. La notevole sovra rappresentazione dei minori stranieri tra la popolazione detenuta nei nostri IPM pare dunque in parte rientrata, ma si tratta di un fenomeno di non facile interpretazione.

La detenzione dei minori è fenomeno assai più residuale che per gli adulti, e per loro il carcere resta in misura maggiore quella *extrema ratio* che da sempre si invoca per la pena detentiva. Questo però nei fatti comporta, per i minori come e più che per gli adulti, che in carcere vengano sovrarappresentati quei gruppi che evidenziano maggiore fragilità sociale. Se, fuori dai casi di particolare pericolosità, per chi dispone di risorse sociali e relazionali è possibile accedere ad alternative alla detenzione, chi resta in carcere è appunto chi è sprovvisto di queste risorse, ed il fenomeno è evidente per i minori ancora più che per gli adulti. Questo cambiamento recente può dunque essere indicativo non solo di una minore selettività del sistema in danno dei minori stranieri, ma anche di una maggiore fragilità sociale dei minori italiani.

Resta sorprendente in ogni caso il fatto che, a fronte di un così significativo cambiamento, i numeri della detenzione minorile restino sostanzialmente stabili ormai da molto tempo.

A seguire l'andamento della popolazione detenuta nell'IPM di Firenze nello stesso periodo di tempo.

**Tabella n. 15:** Presenza media giornaliera nell'Istituto penale per i minorenni "Meucci" di Firenze negli anni dal 2002 al 2012

	Italiani			Stranieri			Totale		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
2002	1	-	1	15	-	15	16	-	16
2003	2	-	2	13	-	13	15	-	15
2004	6	-	6	20	-	20	26	-	26
2005	4	-	4	22	-	22	27	-	27
2006	3	-	3	20	-	20	23	-	23
2007	3	-	3	17	-	17	20	-	20
2008	6	-	6	13	-	13	19	-	19
2009	7	-	7	14	-	14	21	-	21
2010	7	-	7	12	-	12	18	-	18
2011	6	-	6	13	-	13	19	-	19
2012	3	-	3	10	-	10	13	-	13

**Fonte:** Dipartimento della Giustizia Minorile. I dati per il 2012 sono riferiti alle presenze al 30/06/2012

Come si vede qui i numeri sono stati più fluttuanti. La presenza media più alta si è registrata nel 2004 e nel 2005, per poi tornare a scendere fino ai numeri attuali, condizionati anche da una riduzione della capienza effettiva dell'istituto, dovuta a significativi lavori di ristrutturazione. La percentuale di minori stranieri è stata nell'intervallo sempre molto elevata, come in tutti gli IPM del centro-nord. Fino al 2008 quasi sempre oltre l'80%, per poi calare negli ultimi anni, assestandosi tra il 60 ed il 70%. Con numeri diversi dunque, ma anche a Firenze pare confermata la tendenza nazionale di un calo della componente straniera della detenzione minorile.

Uno sguardo infine all'IPM femminile di Pontremoli, in funzione dal dicembre del 2010.

**Tabella n. 16:** Presenza media giornaliera nell'Istituto penale per minorenni di Pontremoli negli anni 2011 e 2012

	Italiani			Stranieri			Totale		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
2011	-	4	4	-	9	9	-	13	13
2012	-	3	3	-	13	13	-	16	16

**Fonte:** Dipartimento della Giustizia Minorile. I dati per il 2012 sono riferiti alle presenze al 30/06/2012

La presenza media nel primo anno è stata inferiore ai numeri della metà del 2012, ma come per il dato nazionale anche in questo caso pare trattarsi di una crescita temporanea. Al 19 novembre 2012 erano presenti in IPM 14 ragazze.

### 3.2 Gli interventi per il carcere sostenuti dagli Enti locali

Riportiamo un estratto della Ricerca sugli interventi per il carcere sostenuti finanziariamente dagli Enti locali della Toscana condotta dalla Fondazione Giovanni Michelucci nell'ambito dell'*Osservatorio regionale sulle strutture penitenziarie*.

Al fine di rendere maggiormente omogenei e comparabili i dati relativi all'impegno finanziario dei Comuni e delle Province a favore del carcere, i finanziamenti erogati per i diversi interventi censiti sono stati aggregati in *Raggruppamenti di spesa*.

L'eterogeneità emersa nella ricostruzione di questi interventi è apparsa infatti tale da non consentire un'immediata ed efficace comparazione, se non dopo aver costruito dei raggruppamenti omogenei per tipologia di attività, intervento o progetto. Ciò evidenzia come le strategie seguite a livello locale siano molto differenziate l'una dall'altra sia negli approcci all'area del carcere e dell'esecuzione penale in generale, sia nella partecipazione dei diversi soggetti territoriali ai progetti, sia nell'entità dei finanziamenti resi disponibili.

I finanziamenti sono stati dunque aggregati nei seguenti *Raggruppamenti di spesa*:

1. attività culturali, corsistiche, ricreative, sportive (*intramurarie*);
2. interpretariato e mediazione linguistico-culturale;
3. inserimenti lavorativi detenuti (borse lavoro, tirocini, sostegno assunzione);
4. consulenza, orientamento ed accompagnamento al lavoro;
5. assistenza detenuti ed ex detenuti (kit carcere, buoni pasto, contributi economici e inclusione abitativa, uscite per indulto, ecc.);
6. interventi a favore dei familiari e dei figli dei detenuti;
7. accoglienza residenziale ed accompagnamento dei percorsi reinserimento sociale;
8. centri diurni per detenuti, ex detenuti, internati;
9. garante per i diritti dei detenuti;
10. allestimento aree verdi, attività sportive, ludoteche;
11. progetti sperimentali e/o finalizzati (sex offenders, raccolta differenziata, Casa di cura e custodia, interventi inclusione sociale, ecc.);
12. consulenze e sportelli interni/esterni informazione/documenti/tutele;
13. corsi di formazione professionale.

Il *Raggruppamento* relativo alla formazione professionale interessa le sole Province, titolari, su delega della Regione Toscana, della formazione professionale.

Per quanto concerne i fondi resi disponibili dai Comuni possiamo rilevare che l'ammontare complessivo dei finanziamenti erogati nel 2011 è risultato pari a 983.922,00 euro. Si sottolinea che i finanziamenti si riferiscono ad interventi sostenuti prevalentemente dagli Assessorati alle Politiche sociali, entro i quali in linea di massima sono comprese le deleghe per il carcere. In questo dato non è stato incluso il Comune di Massa Marittima, per il quale non è stato possibile recuperare informazioni attendibili. Nel 2012 i finanziamenti complessivamente erogati (ad esclusione dei Comuni di Massa Marittima e di Volterra) sono ammontati a 797.580,00. La spesa diretta al carcere nel 2012 ha segnato dunque una flessione di circa il 19% (186.342,00 euro in meno).

In entrambi gli anni (2011 e 2012) i *Raggruppamenti di spesa* maggiormente finanziati si riferiscono:

- all'*accoglienza residenziale ed all'accompagnamento dei percorsi di reinserimento sociale*: 524.594,00 nel 2011 e 397.849,00 nel 2012;
- alle *attività culturali, corsistiche, ricreative e sportive (intramurarie)*: 168.856,00 nel 2011 e 116.806,00 nel 2012;

- agli *inserimenti lavorativi dei detenuti (borse lavoro, tirocini, sostegni all'assunzione)*: 159.296,00 nel 2011 e 160.296,00 nel 2012.

Nel 2011 gli interventi di *accoglienza residenziale ed accompagnamento dei percorsi di reinserimento* hanno pesato per il 53,3% (50,0% nel 2012) sull'ammontare generale dei finanziamenti. Le *attività culturali, corsistiche, ricreative e sportive sviluppate all'interno dei penitenziari* si sono attestate sul 17,2% nel 2011 (14,6% nel 2012) e gli *inserimenti lavorativi dei detenuti* sul 16,2% nel 2011 (20,1% nel 2012).

Tra gli enti maggiormente impegnati nel sostegno finanziario delle attività rivolte al carcere troviamo il Comune di Firenze con 375.325,00 euro stanziati per il 2011 e 365.560,00 per il 2012, la Società della salute di Pisa con un impegno pari a 158.799,00 euro per il 2011 e 130.269,00 euro per il 2012; il Comune di Prato con erogazioni pari a 95.000,00 euro per il 2011 ed a 78.500,00 euro per il 2012. In queste realtà territoriali incidono pesantemente gli stanziamenti per l'*accoglienza residenziale* di persone in misura premiale, alternativa o scarcerate per fine pena, pari al 53,6% dello stanziamento complessivo reso disponibile dal Comune di Firenze nel 2011 (51,3% nel 2012); al 100% per quanto riguarda la Società della salute di Pisa, sia per il 2011 che per il 2012; al 52,6% del totale stanziato dal Comune di Prato nel 2011 (66,2% nel 2012). A tal proposito è importante sottolineare come i contributi diretti alla gestione di case e centri di accoglienza vengano spesso utilizzati anche per attività di *accompagnamento ai percorsi di reinserimento sociale* sviluppate presso le medesime strutture. Le realtà appena considerate sono certamente tra le più rappresentative, poiché da un lato si riferiscono alle maggiori strutture carcerarie presenti sul territorio toscano e, dall'altro, per la continuità con cui sono intervenute a supporto delle iniziative rivolte al carcere ed alle persone in esecuzione penale. Osservando i dati relativi alle annualità 2011 e 2012 emerge come vi sia una contrazione della spesa, resa ancor più evidente se correlata agli anni precedenti. Per completezza dell'informazione è utile sottolineare che ai finanziamenti erogati dai diversi enti - individuabili come *fondi propri* - si aggiungono sovente quote derivanti da altri fondi, siano essi regionali, provinciali, afferenti a progettazioni diverse. A tal proposito è possibile fare due esempi: un progetto finalizzato all'inserimento lavorativo di detenuti co-gestito dalla Società della salute di Pisa (*Agricoltura sociale*), sostenuto con un contributo di 50.000,00 euro annui (2011 e 2012) provenienti dalla Regione Toscana; le iniziative di riabilitazione generalmente promosse per gli internati dell'Ospedale psichiatrico giudiziario di Montelupo Fiorentino, sostenute con fondi afferenti alla sanità della Regione Toscana, pari nel 2011 a 85.800,00 euro, cui si aggiungono fondi comunali finalizzati all'*inserimento lavorativo* ed all'*accoglienza residenziale* per 57.996,00 euro. Relativamente al Comune di Firenze devono essere rilevati, tra gli altri, almeno due dati particolarmente significativi: il contributo erogato per le *attività culturali, corsistiche, ricreative e sportive* pari a 46.200,00 euro nel 2011 (12,3%) ed a 49.050,00 euro per il 2012 (13,4%) e l'impegno a favore degli *inserimenti lavorativi dei detenuti* pari a 64.500,00 euro nel 2011 (17,2%) e a 65.500,00 euro nel 2012 (18%).

Per quanto riguarda le Province sede di carcere possiamo invece rilevare che i finanziamenti complessivamente erogati nel 2011 sono stati pari a 460.413,95 euro. I finanziamenti, come detto in precedenza, si riferiscono ad interventi sostenuti dagli Assessorati alle Politiche del lavoro ed alla Formazione professionale, dagli Assessorati al Sociale e dagli Assessorati alla Cultura. Per quanto concerne il 2012 i finanziamenti erogati sono ammontati a 1.174.744,74 euro<sup>3</sup>. La quota, di quasi tre

---

<sup>3</sup> Nel computo non è considerata la Provincia di Pisa, per la quale non è stato possibile recuperare i dati relativi all'annualità 2012.



volte superiore a quella registrata nel 2011, risente fortemente della nuova programmazione dei corsi di formazione professionale e, in particolare, delle attività formative messe a Bando dalla Provincia di Firenze (766.827,24 euro) e dalla Provincia di Massa Carrara (252.472,00 euro). Ovviamente si tratta di corsi di formazione diretti in larga misura a persone ristrette nelle carceri presenti sul territorio provinciale di riferimento o a persone in misura alternativa.

Nel 2011 i *Raggruppamenti di spesa* maggiormente finanziati sono stati i seguenti:

- la *formazione professionale* con 301.020,00 euro;
- gli *inserimenti lavorativi dei detenuti (borse lavoro, tirocini, sostegni all'assunzione)* con 79.813,95 euro;
- le *attività culturali, consistiche, ricreative e sportive (intramurarie)* con 47.500,00 euro.

Il 2012 registra un sostanziale crollo della spesa sostenuta per gli *inserimenti lavorativi* e per le *attività intramurarie*, ma vede l'innalzamento esponenziale delle risorse rese disponibili per la formazione professionale. Relativamente ai *Raggruppamenti di spesa* emerge, dunque, la seguente situazione:

- *formazione professionale*: 1.125.461,24 euro;
- *consulenze e sportelli interni/esterni, informazioni/documenti/tutele*: 35.096,00 euro.

Ricapitolando, nel 2011, la *formazione professionale* ha pesato per il 65,4% sull'ammontare generale dei finanziamenti. Gli *inserimenti lavorativi dei detenuti (borse lavoro, tirocini, sostegni all'assunzione)* si sono attestati sul 17,3% e le *attività culturali, consistiche, ricreative e sportive (intramurarie)* sul 10,3%.

Nel corso del 2012 la *formazione professionale* ha ottenuto il 95,8% delle risorse complessive e le *attività di consulenza e sportello* il 3%.

Risulta importante sottolineare che la gran parte delle risorse rese disponibili dalle Province proviene dal Fondo Sociale Europeo e non da risorse proprie. Si noti che sul totale delle risorse stanziato nel 2011 il 18,8% proveniva da fondi provinciali e l'81,2% da altri fondi, in modo prevalente dal Fondo Sociale Europeo. Ciò vale anche per il 2012: il 4,2% proveniva da risorse provinciali ed il 95,8% da altre risorse, in prevalenza dal Fondo Sociale Europeo. Ciò evidenzia una forte attenuazione delle risorse impegnate direttamente dalle Province, pur nella consapevolezza che anche la spesa sostenuta con altri fondi deriva da una precisa scelta dei medesimi enti.

Tra le Province maggiormente coinvolte nel sostegno delle iniziative per il carcere devono essere menzionate: la Provincia di Firenze, impegnata, almeno sino al 2011, in interventi per *attività culturali, consistiche, ricreative e sportive* e in *iniziative di inserimento lavorativo*, oltre che nella *formazione professionale*; le Province di Massa Carrara, Prato, Pisa, Livorno e Grosseto impegnate nella *formazione professionale e/o in interventi volti al reinserimento professionale*.

In conclusione è possibile evidenziare come per l'annualità 2011 i Comuni e le Province sede di carcere abbiano stanziato complessivamente 1.444.335,90 euro, contro uno stanziamento per il 2012 di 1.972.324,70 euro. La quota relativa al 2012, come già evidenziato, è fortemente condizionata dagli interventi di formazione professionale, pari a 1.125.487,24 euro. E' utile sottolineare, peraltro, come le risorse per la formazione professionale interessino periodi superiori ai dodici mesi, poiché gli interventi si sviluppano spesso su una o più annualità.

In questo quadro devono essere incluse anche le iniziative finanziate dall'Assessorato al Welfare e dall'Assessorato alla Cultura della Regione Toscana. Le risorse rese disponibili dai due Assessorati sono state incluse, in accordo con la Regione, nell'attività di monitoraggio condotta in questi anni.

L'Assessorato al Welfare nel 2011 ha stanziato risorse per 141.477,93 euro, finalizzate: all'attivazione della figura dell'educatore ponte (65.777,93 euro), del Polo universitario penitenziario (25.000,00 euro), di attività intramurarie (28.700,00 euro) e di studi e ricerche sul sistema penitenziario (22.000,00 euro). La quota stanziata per l'attivazione dell'educatore ponte è da sommarsi al finanziamento reso disponibile nel 2010 (120.000,00 euro) per una quota complessiva pari a 185.777,93 euro. Detta somma ha coperto il Bando per contributi regionali "Sostegno alle buone pratiche e alle politiche di rete educativa volte al sostegno sociale dei detenuti e dei detenuti neo-scarcerati italiani e stranieri" (COD. 2 2010), mediante il quale sono stati avviati 8 progetti finalizzati all'attivazione di educatori ponte in Toscana, iniziativa peraltro già finanziata con specifico Bando nel 2008. Anche i contributi regionali hanno subito una progressiva contrazione negli anni osservati, passando dai 466.500,00 euro stanziati nel 2008 ai 141.477,93 euro stanziati nel 2011. Il dato relativo al 2012 non risulta ancora disponibile.

L'Assessorato alla Cultura, Settore Spettacolo, nel corso del 2011 ha finanziato il Progetto teatro in carcere con 300.000,00 euro, innalzati a 350.000,00 euro nel 2012. Da molti anni ormai l'Assessorato alla Cultura contribuisce in modo determinante alla realizzazione delle iniziative teatrali nelle carceri toscane, finanziando i progetti presentati dalle associazioni teatrali ivi operanti. Nel 2012 l'Assessorato ha contribuito anche alla realizzazione della Rassegna nazionale di teatro in carcere intitolata *Destini incrociati*, con risorse pari a 50.000,00 euro.

In conclusione l'ammontare complessivo dei finanziamenti resi disponibili dagli enti locali nel corso del 2011 è stato di 1.899.813,83, mentre nel 2012 (esclusi i finanziamenti dell'Assessorato al Welfare, dato non ancora del tutto disponibile) sono stati di 2.372.324,70 euro.

Da quanto ricomposto ed elaborato emerge, dunque, come le strategie seguite dai diversi enti siano molto differenziate l'una dall'altra sia negli approcci all'area del carcere e dell'esecuzione penale in generale, sia nell'entità dei finanziamenti. In linea di massima è evidenziabile una certa capacità di coordinare la spesa tra enti, Amministrazione penitenziaria (istituti carcerari ed Uffici per l'esecuzione penale esterna) e terzo settore (nella maggior parte dei casi gestore delle diverse iniziative). Rispetto alle iniziative sostenute si denota, inoltre, una costanza dei progetti e degli interventi finanziati: le programmazioni vengono spesso rinnovate di anno in anno, mantenendo generalmente le stesse impostazioni e gli stessi attori. Nel corso del periodo osservato dalla Ricerca (2007-2012) si è registrato un generalizzato decremento della spesa diretta al carcere ed alle persone in esecuzione penale ed un complessivo ritardo negli stanziamenti delle risorse, fenomeno in larga parte associabile con il periodo di crisi economico-finanziaria attraversata dal Paese. Si deve tuttavia sottolineare come l'apporto fornito dai Comuni, dalle Province e dalla Regione Toscana, siano determinanti per il mantenimento di un'offerta formativa, culturale, ricreativa e sportiva all'interno delle carceri regionali e per l'attivazione di percorsi di reinserimento socio-lavorativo all'esterno. Dette attività non potrebbero certamente essere realizzate, come rilevato anche nei successivi paragrafi, con le sole risorse rese disponibili dall'Amministrazione penitenziaria.

Il lavoro di ricerca mette, infine, in evidenza una scarsa propensione degli enti e dei soggetti gestori/attuatori a monitorare gli interventi realizzati, iniziativa che, laddove venisse condotta sistematicamente e con metodologie condivise, consentirebbe una valutazione degli esiti più attendibile e direttamente applicabile nella (ri)programmazione delle strategie e degli interventi rivolti al carcere ed alle persone in esecuzione penale. Peraltro, si tratta di un'esigenza avvertita dagli stessi amministratori e funzionari locali, espressa nel corso della medesima Ricerca, cui hanno partecipato con grande disponibilità ed interesse.

Qui di seguito, si inseriscono le Tabelle inerenti il dettaglio dei finanziamenti erogati dai Comuni e dalla Province sede di carcere in Toscana nell'annualità 2012.

**Tabella A1:** Sintesi dei finanziamenti erogati dai Comuni nell'anno 2012

Anno 2012		Comuni							
Tipologia intervento		Arezzo	Empoli	Firenze		Grosseto	Livorno	Lucca	Massa
		Fondi comunali	Fondi comunali	Fondi comunali	Altri fondi	Fondi comunali	Fondi comunali	Fondi comunali	Fondi comunali
1	Attività culturali, corsistiche, ricreative, sportive (intramurarie)			49.050,00			25.000,00	9.000,00	
2	Interpretariato e mediazione linguistico-culturale			3.200,00			17.000,00		
3	Inserimenti lavorativi detenuti (borse lavoro, tirocini, sostegno assunzione)			65.500,00					
4	Consulenza, orientamento ed accompagnamento al lavoro								
5	Assistenza detenuti ed ex detenuti (kit carcere, buoni pasto, contributi economici e inclusione abitativa, uscite per indulto, ecc.)			4.800,00				2.500,00	24.299,00
6	Interventi a favore dei familiari e dei figli dei detenuti			4.000,00					
7	Accoglienza residenziale ed accompagnamento percorsi reinserimento sociale			187.680,00				26.400,00	
8	Centri diurni per detenuti ed ex detenuti			30.330,00					
9	Garante per i diritti dei detenuti			21.000,00					
10	Allestimento aree verdi, attività sportive, ludoteche								
11	Progetti sperimentali e/o finalizzati (sex offenders, raccolta differenziata, ecc.)								
12	Consulenze e sportelli interni/esterni informazione/documenti/tutele							2.000,00	
<b>Totali</b>				<b>365.560,00</b>			<b>42.000,00</b>	<b>39.900,00</b>	<b>24.299,00</b>
		nessuna assegnazione	nessuna assegnazione			nessuna assegnazione			

**Tabella A2:** Sintesi dei finanziamenti erogati dai Comuni nell'anno 2012

Anno 2012		Comuni							
Tipologia intervento		Montelupo Fiorentino		Pisa		Pistoia		Pontremoli	Portoferraio
		Fondi comunali	Altri fondi	SdS	Altri fondi	Fondi comunali	Altri fondi	Fondi comunali	Fondi comunali
1	Attività culturali, corsistiche, ricreative, sportive (intramurarie)						10.000,00		
2	Interpretariato e mediazione linguistico-culturale								
3	Inserimenti lavorativi detenuti (borse lavoro, tirocini, sostegno assunzione)	44.796,00			50.000,00				
4	Consulenza, orientamento ed accompagnamento al lavoro								
5	Assistenza detenuti ed ex detenuti (kit carcere, buoni pasto, contributi economici e inclusione abitativa, uscite per indulto, ecc.)								
6	Interventi a favore dei familiari e dei figli dei detenuti								
7	Accoglienza residenziale ed accompagnamento percorsi reinserimento sociale			130.269,00					1.500,00
8	Centri diurni per detenuti ed ex detenuti								
9	Garante per i diritti dei detenuti								
10	Allestimento aree verdi, attività sportive, ludoteche								
11	Progetti sperimentali e/o finalizzati (sex offenders, accolta differenziata, ecc.)								
12	Consulenze e sportelli interni/esterni informazione/documenti/tutele								
<b>Totali</b>		<b>44.796,00</b>		<b>130.269,00</b>	<b>50.000,00</b>		<b>10.000,00</b>		<b>1.500,00</b>
								nessuna assegnazione	

**Tabella A3:** Sintesi dei finanziamenti erogati dai Comuni nell'anno 2012

	Anno 2012 Tipologia intervento	Comuni					Totali
		Prato	San Gimignano	Siena		Volterra	
		Fondi comunali	Fondi comunali	Fondi comunali	Altri fondi	Fondi comunali	
1	Attività culturali, corsistiche, ricreative, sportive (intramurarie)	15.000,00			8.756,00		116.806,00
2	Interpretariato e mediazione linguistico-culturale	6.000,00					26.200,00
3	Inserimenti lavorativi detenuti (borse lavoro, tirocini, sostegno assunzione)						160.296,00
4	Consulenza, orientamento ed accompagnamento al lavoro						
5	Assistenza detenuti ed ex detenuti (kit carcere, buoni pasto, contributi economici e inclusione abitativa, uscite per indulto, ecc.)	2.500,00					34.099,00
6	Interventi a favore dei familiari e dei figli dei detenuti	3.000,00					7.000,00
7	Accoglienza residenziale ed accompagnamento percorsi reinserimento sociale	52.000,00					397.849,00
8	Centri diurni per detenuti ed ex detenuti						30.330,00
9	Garante per i diritti dei detenuti		2.000,00				23.000,00
10	Allestimento aree verdi, attività sportive, ludoteche						
11	Progetti sperimentali e/o finalizzati (sex offenders, raccolta differenziata, ecc.)						
12	Consulenze e sportelli interni/esterni informazione/documenti/tutele						2.000,00
	<b>Totali</b>	<b>78.500,00</b>	<b>2.000,00</b>		<b>8.756,00</b>		<b>797.580,00</b>
						no dati	

**Tabella B1:** Sintesi dei finanziamenti erogati dalle Province nell'anno 2012

Anno 2012		Province					
Tipologia intervento		Arezzo		Firenze		Grosseto	
		Fondi provinciali	Altri fondi	Fondi provinciali	Altri fondi	Fondi provinciali	Altri fondi
1	Attività culturali, corsistiche, ricreative, sportive (intramurarie)						
2	Interpretariato e mediazione linguistico-culturale						
3	Inserimenti lavorativi detenuti (borse lavoro, tirocini, sostegno assunzione)						
4	Consulenza, orientamento ed accompagnamento al lavoro						
5	Assistenza detenuti ed ex detenuti (kit carcere, buoni pasto, contributi economici e inclusione abitativa, uscite per indulto, ecc.)						
6	Interventi a favore dei familiari e dei figli dei detenuti						
7	Accoglienza residenziale ed accompagnamento percorsi reinserimento sociale						
8	Centri diurni per detenuti, ex detenuti, internati						
9	Garante per i diritti dei detenuti						
10	Allestimento aree verdi, attività sportive, ludoteche						
11	Progetti sperimentali e/o finalizzati (Casa di cura e custodia, interventi inclusione sociale, ecc.)						
12	Consulenze e sportelli interni/esterni informazione/documenti/tutele						
13	Corsi di formazione professionale				766.827,24		
<b>Totale</b>					<b>766.827,24</b>		
		nessuna assegnazione				nessuna assegnazione	

**Tabella B2:** Sintesi dei finanziamenti erogati dalle Province nell'anno 2012

Anno 2012		Province						
Tipologia intervento		Livorno		Lucca	Massa Carrara		Pisa	
		Fondi provinciali	Altri fondi	Fondi provinciali	Fondi provinciali	Altri fondi	Fondi provinciali	Altri fondi
1	Attività culturali, corsistiche, ricreative, sportive (intramurarie)				3.000,00			
2	Interpretariato e mediazione linguistico-culturale							
3	Inserimenti lavorativi detenuti (borse lavoro, tirocini, sostegno assunzione)			774,00	800,50			
4	Consulenza, orientamento ed accompagnamento al lavoro							
5	Assistenza detenuti ed ex detenuti (kit carcere, buoni pasto, contributi economici e inclusione abitativa, uscite per indulto, ecc.)				5.000,00			
6	Interventi a favore dei familiari e dei figli dei detenuti							
7	Accoglienza residenziale ed accompagnamento percorsi reinserimento sociale	3.213,00						
8	Centri diurni per detenuti, ex detenuti, internati							
9	Garante per i diritti dei detenuti							
10	Allestimento aree verdi, attività sportive, ludoteche							
11	Progetti sperimentali e/o finalizzati (Casa di cura e custodia, interventi inclusione sociale, ecc.)							
12	Consulenze e sportelli interni/esterni informazione/documenti/tutele				35.096,00			
13	Corsi di formazione professionale		106.162,00			252.472,00		
<b>Totale</b>		<b>3.213,00</b>	<b>106.162,00</b>	<b>774,00</b>	<b>43.896,50</b>	<b>252.472,00</b>		
								no dati

**Tabella B3:** Sintesi dei finanziamenti erogati dalle Province nell'anno 2012

Anno 2012		Province						
Tipologia intervento		Pistoia		Prato		Siena		Totale
		Fondi provinciali	Altri fondi	Fondi provinciali	Altri fondi	Fondi provinciali	Altri fondi	
1	Attività culturali, corsistiche, ricreative, sportive (intramurarie)	1.400,00						4.400,00
2	Interpretariato e mediazione linguistico-culturale							
3	Inserimenti lavorativi detenuti (borse lavoro, tirocini, sostegno assunzione)							1.574,50
4	Consulenza, orientamento ed accompagnamento al lavoro							
5	Assistenza detenuti ed ex detenuti (kit carcere, buoni pasto, contributi economici e inclusione abitativa, uscite per indulto, ecc.)							5.000,00
6	Interventi a favore dei familiari e dei figli dei detenuti							
7	Accoglienza residenziale ed accompagnamento percorsi reinserimento sociale							3.213,00
8	Centri diurni per detenuti, ex detenuti, internati							
9	Garante per i diritti dei detenuti							
10	Allestimento aree verdi, attività sportive, ludoteche							
11	Progetti sperimentali e/o finalizzati (Casa di cura e custodia, interventi inclusione sociale, ecc.)							
12	Consulenze e sportelli interni/esterni informazione/documenti/tutele							35.096,00
13	Corsi di formazione professionale							1.125.461,24
<b>Totale</b>		<b>1.400,00</b>						<b>1.174.744,74</b>
				nessuna assegnazione		nessuna assegnazione		



#### **4.1 La sentenza *Torregiani***

I numeri del sovraffollamento in Italia e in Toscana sono indiscutibili. Lo affermava l'anno scorso questa Relazione, e quest'anno lo scenario non cambia. A conferma di ciò si possono citare evidenze empiriche e pareri autorevoli, e tra questi negli ultimi anni ha assunto sempre maggiore rilevanza quello delle giurisdizioni internazionali. La Relazione dell'anno scorso faceva in particolare riferimento alla condanna dell'Italia da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) su ricorso del detenuto Sulejmanovic, in carcere nel 2003. La violazione era quella dell'art. 3 della Convenzione, in particolare per "trattamento inumano e degradante", ed il tema era quello appunto del sovraffollamento penitenziario.

In merito al sovraffollamento il principale riferimento a livello europeo per definire la capienza ottimale della cella di un carcere, viene dalle raccomandazioni del Comitato per la Prevenzione della Tortura e delle Pene e Trattamenti Inumani e Degradanti (CPT), organo del Consiglio d'Europa, e dalle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), che hanno incorporato queste raccomandazioni. In particolare per l'Italia rileva appunto la condanna della CEDU a seguito del ricorso presentato dal detenuto bosniaco Izet Sulejmanovic.

A cavallo tra il 2002 e il 2003, quando peraltro il sovraffollamento carcerario era meno grave di oggi (nelle carceri italiane le presenze erano, allora, di 54.000 detenuti, mentre oggi sono oltre 67.000), Izet Sulejmanovic ha condiviso con altre cinque persone per circa cinque mesi una cella di 16,2 metri quadri del carcere romano di Rebibbia, essendo ben lontano dunque dal disporre dei metri quadri richiesti dal Consiglio d'Europa (sette metri quadri per una cella singola, a cui ne vanno aggiunti 4 per ogni persona in più).

Sotto questa soglia si rischia che la pena degeneri in trattamento inumano e degradante, ma l'attualità di questo rischio dipende dalle concrete condizioni di detenzione. A parità di spazio, rileva quindi la durata della detenzione, le ore trascorse fuori dalla cella, la ventilazione e l'illuminazione di questa, la complessiva salubrità degli spazi. Queste considerazioni si fermano però quando, come nel caso di Izet Sulejmanovic, si scende troppo al di sotto di questi numeri, ed in particolare quando si raggiunge la soglia dei 3 metri quadri a testa. In queste condizioni non c'è regime detentivo che tenga, e per la Corte la vita in una simile cella si configura oggettivamente come tortura, a prescindere dall'intenzione dell'istituzione di degradare il detenuto.

L'Italia è stata per questo condannata a risarcire il signor Sulejmanovic versandogli la cifra di mille euro, e da allora i ricorsi alla Corte sono fioccati a centinaia. Nel frattempo però poco è accaduto, e non sorprende dunque che l'8 gennaio 2013 l'Italia sia stata nuovamente condannata dalla Corte, questa volta con una decisione ancora più ferma e significativa.

All'origine di questa decisione vi sono 7 ricorsi presentati da persone che lamentano le condizioni nelle quali erano state detenute negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza. In particolare i ricorrenti detenuti nel carcere di Busto Arsizio sostenevano di avere occupato, per periodi compresi tra i due anni in un caso a più di quattro in un altro, una cella di 9 mq con altre due persone, e di aver avuto a disposizione quindi uno spazio personale di 3 mq. Nei loro ricorsi i ricorrenti sostenevano inoltre che l'accesso alla doccia nel carcere di Busto Arsizio era limitato a causa della penuria di acqua calda. I ricorrenti detenuti nel carcere di Piacenza lamentavano condizioni di affollamento simili, ed anche in quel caso la mancanza di acqua calda, il che per svariati mesi avrebbe impedito loro di fare regolarmente uso della doccia, e inoltre che nelle celle non vi era luce sufficiente a causa delle barre metalliche apposte alle finestre.

La CEDU in questo caso non solo ha deciso in merito ai ricorsi ricevuti, ma ha Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

anche preso alcune importanti posizioni che vale la pena qui analizzare in dettaglio. Anzitutto in merito alla eccezione, presentata dal Governo italiano, di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne. Come è noto infatti, in base all'art. 35 della Convenzione (Condizioni di ricevibilità) *la Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne, come inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti ed entro un periodo di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva*. Il Governo italiano ha pertanto eccepito che qualsiasi persona detenuta o internata nelle carceri italiane può rivolgersi al Magistrato di sorveglianza un reclamo in virtù degli articoli 35 e 69 della Legge n. 354 del 1975 (Ordinamento Penitenziario).

La Corte ha rigettato questa eccezione per almeno due ordini di motivi, entrambi di grande interesse, ed entrambi legati all'effettività del reclamo in casi analoghi. Avendo infatti premesso che i rimedi interni, oltre ad essere disponibili, devono anche essere adeguati, la stessa Corte ha poi sostenuto che con riferimento al tema del sovraffollamento penitenziario di fatto i detenuti in Italia non hanno strumenti di reclamo efficaci, ed ha citato ad esempio proprio il caso di uno dei ricorrenti detenuti a Piacenza. Costui aveva infatti effettivamente proposto reclamo al proprio Magistrato di sorveglianza prima di ricorrere alla CEDU, vedendosi per altro accolto il proprio ricorso.

Nel suo caso dunque un ricorso era certamente disponibile, ma si è dimostrato largamente inefficace nel determinare la cessazione della violazione stessa. Con una ordinanza dell'agosto del 2010, il Magistrato di sorveglianza accoglieva i reclami del ricorrente e, facendo riferimento alla sentenza *Sulejmanovic c. Italia* concludeva che i reclamanti erano esposti a trattamenti inumani, trasmettendo quindi i reclami alla direzione del carcere di Piacenza, al Ministero della giustizia e all'Amministrazione penitenziaria competente affinché ciascuno potesse adottare con urgenza misure adeguate. Nei fatti però solo nel febbraio 2011 il ricorrente è stato trasferito in una cella meno affollata, sei mesi dopo l'esito a lui favorevole del ricorso. In questo caso dunque, come nei pochi altri in cui la magistratura di sorveglianza ha assunto decisioni simili, queste sono rimaste prive di qualsiasi efficacia.

La Corte ha evidenziato inoltre come le vie di ricorso interno non siano idonee ad assicurare nemmeno una tutela indiretta dei diritti sanciti dalla Convenzione, di tipo meramente risarcitorio. Premesso peraltro che *un'azione esclusivamente risarcitoria non può essere considerata sufficiente per quanto riguarda le denunce di condizioni d'internamento o di detenzione asseritamente contrarie all'articolo 3, dal momento che non ha un effetto «preventivo», nel senso che non può impedire il protrarsi della violazione dedotta o consentire ai detenuti di ottenere un miglioramento delle loro condizioni materiali di detenzione* la Corte ha comunque evidenziato come il reclamo al Magistrato di sorveglianza non sia idoneo nemmeno a questo scopo. La sentenza cita infatti l'ordinanza del giugno 2011 con cui il Magistrato di sorveglianza di Lecce accolse il reclamo di un detenuto che denunciava le condizioni detentive inumane a causa dell'elevato sovraffollamento nel carcere di Lecce. In quella ordinanza, per la prima volta in Italia, si decise che l'Amministrazione penitenziaria doveva accordare al detenuto l'importo complessivo di 220 euro per il danno «esistenziale» derivante dalle condizioni di detenzione ma, come precisa la CEDU, *questa giurisprudenza del magistrato di sorveglianza di Lecce è rimasta isolata in Italia. Altri Magistrati di sorveglianza hanno in effetti considerato che non rientrasse nelle loro prerogative condannare l'amministrazione a risarcire i detenuti per il danno subito durante la detenzione (si vedano, in tal senso, ad esempio, le ordinanze dei magistrati di sorveglianza di Udine e di Vercelli rispettivamente del 24 dicembre 2011 e del 18 aprile 2012)*.

I rimedi a disposizione dei detenuti italiani non sarebbero dunque idonei a garantire loro né la cessazione della violazione subita, né un equo indennizzo.

Quanto peraltro alla possibilità di garantire il rispetto dell'art. 3, e dunque l'obbligo di garantire alle persone detenute condizioni di vita dignitose, il ragionamento della Corte si spinge oltre. Afferma infatti la CEDU che *gli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza sono abbondantemente sovraffollati, così come un gran numero di carceri italiane, al punto che il sovraffollamento carcerario in Italia ha assunto le dimensioni di un fenomeno strutturale e non riguarda esclusivamente il caso particolare dei ricorrenti. Pertanto, è facile immaginare che le autorità penitenziarie italiane non siano in grado di eseguire le decisioni dei Magistrati di sorveglianza e di garantire ai detenuti condizioni detentive conformi alla Convenzione.* In pratica in casi come quelli in oggetto il rispetto della Convenzione è impossibile, ed è dunque inutile discutere della idoneità allo scopo degli strumenti di ricorso interni. Il problema che si pone semmai è quello dell'idoneità dello stesso ricorso alla CEDU per il raggiungimento dello scopo. Allo stato attuale infatti è facile immaginare che, per usare l'espressione della Corte, "le autorità penitenziarie italiane non siano in grado di eseguire" tanto le decisioni della Magistratura di sorveglianza, quanto quelle della stessa CEDU. Per questo motivo la Corte ha deciso, con il consenso sia del Governo italiano che dei ricorrenti, di applicare la procedura della sentenza pilota. Nel provvedimento si legge che *al fine di facilitare l'effettiva attuazione delle sue sentenze, la Corte può adottare una procedura di sentenza pilota che le consenta di mettere in luce chiaramente, nella sua sentenza, l'esistenza di problemi strutturali all'origine delle violazioni e di indicare le misure o azioni particolari che lo Stato convenuto dovrà adottare per porvi rimedio.*

Quali siano i problemi strutturali di cui si parla è ormai assai chiaro. Quanto alle misure da adottare, si legge nella decisione che *non spetta alla Corte suggerire agli Stati delle disposizioni riguardanti le loro politiche penali e l'organizzazione del loro sistema penitenziario. Tali processi sollevano un certo numero di questioni complesse di ordine giuridico e pratico che, in linea di principio, vanno oltre la funzione giudiziaria della Corte. Tuttavia, essa desidera rammentare in questo contesto le raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che invitano gli Stati ad esortare i procuratori e i giudici a ricorrere il più possibile alle misure alternative alla detenzione e a riorientamento la loro politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione allo scopo, tra l'altro, di risolvere il problema della crescita della popolazione carceraria.*

La Corte qui ribadisce la diffidenza, già manifestata peraltro più volte dal Consiglio d'Europa e dal Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura e dei Trattamenti Inumani e Degradanti, verso le strategie di contrasto al sovraffollamento penitenziario incentrate sulla costruzione di nuovi spazi detentivi. Queste strategie hanno sempre portato ad una ulteriore crescita della popolazione detenuta, lasciando di fatto irrisolto il problema del sovraffollamento, mentre la soluzione da preferire sarebbe quella del contenimento degli ingressi in carcere, idonea non solo a contrastare il sovraffollamento penitenziario, ma anche a promuovere modelli di esecuzione della pena di fatto più vicini ai principi affermati nella Convenzione, nonché nella stessa Carta Costituzionale italiana.

In ogni caso, qualunque sia la soluzione che si voglia adottare, la Corte ne conclude che *le autorità nazionali devono creare senza indugio un ricorso o una combinazione di ricorsi che abbiano effetti preventivi e compensativi e garantiscano realmente una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia. Tale o tali ricorsi dovranno essere conformi ai principi della Convenzione ed essere posti in essere nel termine di un anno dalla data in cui questa sarà divenuta definitiva.* Un anno di tempo dunque per affrontare in maniera efficace la questione del sovraffollamento carcerario. Fino ad allora la Corte sospenderà l'esame dei ricorsi aventi come unico oggetto il sovraffollamento carcerario (fatta eccezione per quelli già comunicati al Governo), ma un anno di

tempo sarà sufficiente ad affrontare problemi strutturali che caratterizzano il nostro sistema penitenziario ormai da molti anni?

Il Governo evidentemente ha ritenuto di no, se è vero che ha impugnato la sentenza *Torreggiani e altri c. Italia*, adottata all'unanimità, e col voto favorevole dunque anche del membro italiano, al solo scopo di allontanare la data in cui la sentenza diverrà definitiva, e dunque dalla quale inizierà a decorrere l'anno di tempo concesso dalla Corte. Ma nei fatti questo conto alla rovescia è già iniziato. Può darsi che l'anno di tempo inizi a decorre tra qualche mese, ma resta il fatto che le misure strutturali da mettere in campo saranno misure importanti, dalla gestazione non semplice e dagli effetti probabilmente non immediati. Non c'è dunque tempo da perdere, eppure da Gennaio ad oggi il tempo è trascorso inutilmente.

La Corte ci ha dato dunque una prima scadenza. La legislazione italiana, a guardar bene, ce ne dà un'altra. L'art. 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199 (chiamata tutt'oggi, in barba ai numeri, legge "svuota carceri") introduceva infatti una forma di detenzione domiciliare speciale "a tempo", che consentiva di scontare gli ultimi 12 mesi di pena (poi estesi a 18) in detenzione domiciliare *fino alla completa attuazione del piano straordinario penitenziario nonché in attesa della riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2013*.

Il piano straordinario di edilizia penitenziaria non vedrà certo il suo completamento in tempi utili, e dunque la legge n. 199 cesserà i suoi effetti, salvo proroghe, il 31 dicembre 2013. Per allora si potrebbe porre mano alla citata riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione, avendo però ben chiare in mente le finalità e le strategie indicate dalla sentenza *Torreggiani* (cfr. Allegato).

## **4.2 Il Manifesto "No-Prison": un problema teorico**

### **4.2.1 I documenti di riferimento**

Ai punti 12 e 13 (cfr. Allegato) il Manifesto *No-Prison* dice: *Crede e praticare oggi una volontà abolizionista del carcere è irrealistico quanto in passato lo fu invocare l'abolizione della tortura e della pena di morte. Nulla di sostanzialmente diverso: anche allora ai pochi che si schierarono contro, i più opposero scetticismo, accusando gli abolizionisti di imperdonabile ingenuità. Ma la storia ha dato ragione a questi ingenui: la società senza pena di morte è più sicura della società piena di forche; la giustizia penale senza tortura garantisce l'accertamento della verità di più e meglio della pratica delle confessioni estorte con la violenza. Liberarsi dalla necessità del carcere perché pena inutile e crudele non comporta affatto rinunciare a tutelare il bene pubblico della sicurezza dalla criminalità. Anzi per il solo fatto di rinunciare al carcere si produce più sicurezza dal pericolo criminale, stante che il carcere è fattore criminogeno esso stesso. Una società senza prigionieri è più sicura come una società senza pena di morte.*

E al punto 17: *La risposta al delitto non può che essere un intervento volto ad educare a una libertà consapevole attraverso la pratica della libertà... solo eccezionalmente si possono prevedere risposte di tipo custodiale nei confronti della criminalità più pericolosa, ma in quanto extrema ratio a precise condizioni:*

a) *la perdita della libertà deve realizzarsi all'interno di strutture che salvaguardino sempre e comunque la dignità delle persone e i loro diritti. I luoghi preposti per questo non possono essere le carceri che conosciamo... Noi immaginiamo altro: altro nella fisicità delle costruzioni e nell'economia degli spazi, altro nella professionalità di chi è addetto al controllo, al dialogo e all'aiuto;*

b) i tempi di questa permanenza in strutture segregative debbono essere comunque ridotti al minimo e cessare in presenza di un interesse serio, da parte del condannato, in favore di programmi di inclusione sociale in libertà<sup>4</sup>.

#### **4.2.2 Il Manifesto "No-Prison" come spunto per una constatazione: la Riforma voluta dal nuovo Ordinamento penitenziario non è più accettata**

Il dato di fondo sul quale il Manifesto è costruito è che la Riforma penitenziaria è fallita. La tesi che qui vogliamo dimostrare è che sia stata rifiutata dallo stesso Stato che ha voluto la legge. Ci sono state circostanze storiche che hanno favorito questo rifiuto, ma lo stesso è incontestabile. E' stata colpita la dinamica del sistema, così che lo stesso non porta in fondo alcun programma di sistema carcerario, tanto meno quello che è scritto nell'Ordinamento Penitenziario.

**Il vizio iniziale è che, al cambio normativo non ha corrisposto nessuna riforma negli edifici e nel personale, nonché nella gestione degli istituti. Anzi: dal 1977, con la creazione delle carceri speciali, ci fu un irrigidimento generale nella gestione degli istituti con la chiusura ai detenuti dei vani delle Sezioni, fino ad allora aperti.**

E' bene ripartire da questo dato. L'art. 13 O.P., con la rubrica "individualizzazione del trattamento", dispone: *Il trattamento penitenziario deve rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto.* In relazione all'osservazione multiprofessionale della personalità è compilato il relativo programma, che è integrato e modificato, secondo le esigenze che si prospettano nel corso della esecuzione. Ancora l'art. 15 O.P., con la rubrica "elementi del trattamento", precisa: *Il trattamento del condannato e dell'internato è svolto, avvalendosi principalmente dell'istruzione, del lavoro, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive e agevolando opportuni contatti con il mondo esterno e i rapporti con la famiglia.*

Ebbene: le strutture edilizie rimasero quelle che erano, anche se non fu colta l'occasione della sostituzione degli istituti vecchi con i nuovi degli anni '80, ricordati come "carceri d'oro", ma non per la loro bellezza e funzionalità, ma per i casi di corruzione che le accompagnarono. Le nuove carceri fecero rimpiangere le vecchie e con le loro strutture favorirono quel sovraffollamento, che poi sopravvenne.

Ma non fu calcolato in particolare il personale necessario nei ruoli essenziali: direttori, educatori, assistenti sociali. Degli stessi ci parla l'art. 83 dell'Ordinamento, ai commi 1, 2 e 3. Non erano adeguati alla realtà degli oltre 200 istituti italiani e non vennero coperti e tanto meno aggiornati quando risultò chiaro che erano insufficienti. Il rapporto fra educatori ed agenti restò nell'ordine di 1 a 100. Comunque, per gli agenti arrivò la riforma. Il corpo militare degli agenti di custodia, militarizzato nel 1944, venne sostituito dalla Polizia penitenziaria. Si attendeva la smilitarizzazione, ma non fu felice, in funzione della Riforma, la sostituzione con un corpo di Polizia, con le sue gerarchie e rigidità. La riforma del personale di sorveglianza era tardiva e ormai era diventata essenziale la sicurezza, non la Riforma, dalla quale continuava la presa di distanza dell'Amministrazione penitenziaria.

Ma si è ricordata anche la gestione. Cessarono molte delle attività lavorative già organizzate prima della Riforma: ciò per la regolarizzazione della normativa sui

---

<sup>4</sup> Si unisce in allegato anche il documento intitolato: *La riparazione dopo le atrocità. E' possibile?*, che, a commento e riflessione su un crimine gravissimo, accaduto in Norvegia, è stato scritto da Nils Christie, coinvolto nella creazione del sistema penitenziario norvegese, dal quale abbiamo sicuramente da imparare. Questa riflessione ha illuminato il Convegno realizzato il 6/12/2012, dal titolo: *Il carcere al tempo della crisi*, organizzato da questo Ufficio e dalla Fondazione Giovanni Michelucci di Fiesole.

rapporti di lavoro, prevista dal nuovo O.P. Si irrigidì decisamente il clima di ordine e disciplina che tornò ad imperversare in carcere. Mentre la Riforma esigeva una attività penitenziaria nuova, si impose l'irrigidimento di quella vecchia. Riguardo ai detenuti, si concluse l'esperienza dei permessi ai detenuti, che aveva dato risultati incoraggianti e fu ristretta a casi eccezionali di gravi eventi familiari, con la previsione di una impugnazione del P.M.

Ci fu, poi, la ripresa degli attacchi della criminalità mafiosa, conclusa dalle stragi in cui morirono Falcone e Borsellino. E, con i decreti legge del 1991 e del 1992, la scelta fu quella di annullare la spinta riformista.

Solo alcune sentenze della Corte costituzionale dimensionarono le modifiche a quelle che erano le linee della Riforma e una delle norme della legge di conversione del decreto legge del '92, l'art. 14bis, consentì di compensare la stretta sulla criminalità più grave con un'apertura per la penalità ordinaria, grazie alla quale ci fu il decollo delle misure alternative (aumentate di 4 volte in un periodo breve) fino alla Legge *Simeone-Fassone-Saraceni* nel 1998, che ratificò il nuovo sistema.

**Ma ormai la Riforma penitenziaria non era più popolare come quando i detenuti la reclamavano dai tetti delle prigioni. Nei secondi anni '90 la Riforma riprese fiato fino agli inizi del 2000, che videro esplodere il sovraffollamento a causa delle leggi che punivano la detenzione sociale.**

Cos'è la detenzione sociale? Il nostro Paese, dagli ultimi anni del '900 era percorso, come era già accaduto per altri Paesi europei, da fenomeni sociali, quale l'immigrazione, che ci si rifiutava di trattare come tali. Era semplice dare una risposta penale: la penalità è la risposta più semplice a fenomeni complessi come questo e come era già stato quello della tossicodipendenza qualche anno prima. Per questo era già intervenuta la Legge *Iervolino-Vassalli* del 1990, che sarebbe stata disinnescata, nella sua carica punitiva dal Referendum del 1993, che aveva depenalizzato l'uso degli stupefacenti e la detenzione per l'uso. La Legge *Bossi-Fini* penalizzò l'immigrazione e alla tossicodipendenza pensò, alla vigilia del nuovo Governo Prodi, tra la fine del 2005 e l'inizio del 2006 la Legge *Fini-Giovanardi* (n. 49 del 27/2/2006, conversione del d.l. 30/12/2005), che aumentò in modo molto pesante la carica punitiva della Legge sugli stupefacenti. Il circolo si chiuse con la Legge *ex Cirielli* (n. 231 del 5/12/2005), che restaurava la recidiva facendola tornare agli splendori del Codice Rocco e sbarrava la via alle misure alternative per i recidivi. Ovviamente erano i recidivi che riempivano le carceri, si evitava così che potessero uscirne. Le prime due leggi riempivano le carceri e l'ultima legge, impediva che si svuotassero. Fu così che il sovraffollamento diventò ingestibile o, meglio, gestibile con l'arrendersi ad esso. E questo fu l'annullamento della Riforma, perché in un carcere gravato da 20.000 persone in più della capienza regolare, nessuna riforma del carcere è possibile. L'unica possibilità resta un carcere di sola contenzione, in cui gli esiti sono quelli dei trattamenti contrari al senso di umanità e senza alcuna finalizzazione alla riabilitazione o, come dice il Manifesto "No-Prison", senza alcuna finalizzazione a programmi di inclusione sociale in libertà.

**Se si aggiungono le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che condannano l'Italia per trattamenti contrari al senso di umanità e degradanti e se queste stanno diventando ordinaria amministrazione, non resta che prendere atto che questa attuazione della Riforma penitenziaria non rientra più nelle finalità della Amministrazione penitenziaria come suo fine essenziale.**

Ed a conferma possiamo aggiungere:

a) la politica finanziaria che nega le risorse economiche in base alle quali gli elementi del trattamento (lavoro, istruzione, corsi di formazione professionale, attività culturali, ricreative e sportive, contatti con il mondo esterno e, in particolare e soprattutto, col nucleo familiare) sono possibili, con la conseguenza che il

trattamento individualizzato, diviene un'idea dispersa nel mare di trattamenti disumani e degradanti. Il carcere diventa la sede delle economie, che, contro la regola n. 4 della parte prima delle Regole penitenziarie europee, enunciate il 5/11/2004 dal Comitato europeo per i problemi penali del Consiglio d'Europa. La regola afferma: *Quando si decide di privare una persona della propria libertà, la mancanza di risorse non giustifica condizioni del carcere che violino i diritti umani riconosciuti da queste regole.* Quindi: le economie di spesa non sono possibili quando alle stesse consegue una condanna per trattamenti contrari al senso di umanità e degradanti, come avviene con le sentenze della CEDU nei confronti dell'Italia;

b) inoltre, come vedremo in seguito, manca una politica dell'Amministrazione penitenziaria che provveda a riparare al deficit organizzativo che impedisce di rafforzare i ruoli scoperti del personale civile e anche di quello di Polizia penitenziaria, distolto dai suoi compiti per riparare ai vuoti di organico degli altri ruoli. Non si potrà, comunque, andare avanti per molto poiché anche la copertura degli organici della Polizia penitenziaria va diminuendo, a seguito dei pensionamenti.

### **4.2.3 Conclusioni**

Qualcosa si muove nel panorama penitenziario, in qualche modo manifestatosi in occasione del Convegno, con partecipanti di vari Paesi, tenutosi il 6 dicembre 2012 a Firenze. Lo indica il Manifesto "No-Prison", che abbiamo inserito in allegato. E, diversamente dalle risposte date in questo Paese, c'è una modalità di diversa risposta al crimine, anche gravissimo, che emerge dal testo di Nils Christie, inviato dallo stesso in occasione del Convegno.

Il Manifesto "No-Prison" parte da una constatazione: la Riforma penitenziaria di cui al nuovo O.P. è fallita. E' possibile arrivare a questa conclusione e sostenere che la "la cultura patibolare" che "ammorba" il nostro carcere, sia vincente, ma è anche possibile che si possa avere qualche dubbio quando si constata che realtà penitenziarie concrete sono il frutto di una buona volontà di attuare il disegno di Riforma penitenziaria, riuscendo ad ignorare la "cultura patibolare". Anche nella nostra regione ci sono tentativi di tenere fede alla mission che la legge di Riforma penitenziaria del 1975 e il suo rilancio nel 1986 con la Legge *Gozzini* ha dato alla Amministrazione penitenziaria e, in sede nazionale, c'è una sorta di carcere della resistenza che riesce a realizzare ciò che dicono le leggi. E' vero anche che le ultime manifestazioni della nuova Amministrazione penitenziaria sono nel senso di un ritorno alle origini della Riforma. Ma è vero anche che queste manifestazioni sono isole nel mare della "cultura patibolare" che ammorba il nostro carcere e che è giusto dire, come il Manifesto "No-Prison" dice, che la Riforma è fallita. Le manifestazioni di lealtà alle leggi ricordate sono le ultime (o, vogliamo sperare, le prime di una nuova storia, la cui strada è tutta in salita) della cultura della Riforma che sopravvive.

## **5.1 Gli istituti da abbandonare in Toscana**

### **5.1.1 Heri dicebamus**

Conviene ripartire dalla Conclusioni della Relazione 2012 e, in particolare, dalle parti relative alle *Proposte* (Parte sesta).

Si partiva dagli istituti da abbandonare che erano quelli di Grosseto, Lucca e Siena.

Il problema, per Grosseto, è diverso dagli altri istituti. Si tratta di una struttura molto vecchia, di scarsissima capienza (deve essere sfollata quando supera le 25

presenze), della cui soppressione si parla insistentemente da molto tempo. Per tale istituto si va verso la chiusura. Non dovrebbe essere sostituito dalla Casa circondariale di Massa Marittima, che è lontana da Grosseto 45 km. Pertanto, occorre intendersi con la A.G. per le esigenze della stessa. Altra ragione per cui non si dovrebbe operare questa sostituzione è che, in modo efficace o meno, l'istituto di Massa Marittima realizza un programma di inserimento nella comunità territoriale da tempo in fase di attuazione con il Comune della città.

Nella Relazione 2012 si diceva per gli altri istituti: *Lucca e Siena sono due ex-conventi. Le strutture di base risentono di questa origine nelle celle, che, per la loro angustia, non possono essere vivibili per più persone, specie se non sia possibile organizzare attività (comuni) negli spazi residui (dell'istituto), molto limitati.* Si aggiunga che lo stato di manutenzione dei due istituti è molto precario e questo per l'abbandono di programmi manutentivi, di cui è stata inutilmente richiesta l'attuazione.

Nel "Piano straordinario di edilizia penitenziaria" formulato dal Ministro Alfano, contestualmente alla dichiarazione dello Stato di emergenza, di questi istituti non si faceva parola, come di tutti quelli che, da tempo risultano da abbandonare. Anche perché il Piano, prevedeva due tipi di istituto: uno era quello di carceri molto grandi in aree metropolitane, nelle quali si manifestava il maggiore sovraffollamento; e l'altro era quello di padiglioni (con capienza di 100 o 200 persone) da costruire su zone non edificate degli istituti esistenti. Comunque, da circa quindici anni, gli istituti da sostituire sono noti: si tratta di Trento, aperto recentemente, di Bolzano (di cui è in corso la definizione del progetto), di Pordenone, di Savona e di altri: gli istituti toscani non erano ricompresi. Al punto in cui siamo non si può neppure parlare di ristrutturazione per alcuno dei tre istituti citati: Grosseto, Lucca e Siena sono da abbandonare.

### **5.1.2 Il programma territoriale unitario per la Toscana**

Il comunicato dell'Ufficio Stampa e relazioni esterne del DAP reca il Programma territoriale unitario previsto dall'art. 115 e anticipato dall'art. 4, comma 2 del Regolamento di esecuzione 230/2000 dell'O.P. E' interessante notare che, in apertura del paragrafo 4 del documento del Capo del DAP, in data 29/1/2013, *si ritiene necessario rammentare: 4.1. Tutti i nuovi reparti e sezioni ristrutturate vanno aperti secondo le tempistiche indicate, salvo gravi problematiche di natura strutturale, che andranno verificate e specificamente attestate dai sigg. Provveditori. Costoro, in ogni caso, dovranno farsi parte attiva per curare la risoluzione nel più breve tempo possibile di ogni inconveniente che ritardi il pieno utilizzo delle strutture. 4.2. L'adozione in taluni istituti, o sezioni, del c.d. "regime aperto", non può significare che, nelle rimanenti strutture, in particolar modo in quelle a media sicurezza, si possa ammettere, all'inverso, un "regime chiuso", intendendo con questo una contrazione degli spazi e dei momenti di socialità della popolazione detenuta.*

I fini della presente Relazione, interessa particolarmente il Programma territoriale Unitario per la Toscana.

Lo riprendiamo dall'Allegato a):

*L'istituto di Volterra sarà destinato solo a media sicurezza.*

*San Gimignano avrà una vocazione prettamente AS, salva la presenza di una sezione di media sicurezza di un centinaio di posti.*

*A Pistoia viene soppressa la sezione collaboratori e spostata la semilibertà in edificio esterno all'istituto.*

*Il nuovo padiglione di Livorno è destinato all'alta sicurezza.*

*Ad Arezzo viene istituita la sezione collaboratori.*



*E' prevista la soppressione degli istituti di Grosseto ed Empoli: quest'ultimo, però, solo quando sarà disponibile Montelupo Fiorentino.*

*E' prevista anche la qualificazione di Gorgona, come Sezione distaccata di Livorno.*

*E' prevista la riduzione dei definitivi dal giudiziario di Firenze Sollicciano.*

L'istituto di Volterra, che ha varie iniziative (teatro, sartoria, corso di formazione gastronomica, scuola), può ricavare vantaggio dalla media sicurezza: per esempio, sarà più facile dare aiuto alla sartoria, anche attraverso un progetto con gli EE.LL., per rilanciare il lavoro della stessa, attualmente ridotto al minimo.

La finalizzazione alla AS di San Gimignano rafforza la disponibilità di posti in AS, circuito che dovrebbe restare anche a Livorno e a Prato.

La soluzione di Pistoia, elimina una vecchia Sezione collaboratori, consentendo il recupero di più spazio per la MS. Viene risolto anche il problema della sezione semilibertà, che trova posto all'esterno dell'istituto: era indecente quella interna, che prendeva luce solo da un piccolo cortile.

Livorno era impegnato molto sul versante AS ed è ragionevole che il nuovo padiglione di 100 posti resti per questo. Il problema è che non venga superata la capienza.

Arezzo è in fase di ristrutturazione, può essere trovata sistemazione alla Sezione collaboratori, che viene soppressa a Pistoia.

Anche la soluzione della Casa di reclusione di Gorgona come Sezione distaccata della Casa circondariale di Livorno, può assicurare la copertura continua della direzione e una presa in carico stabile. Tale stabilità potrà favorire la ripresa delle iniziative di lavoro già attivate in passato, come quella della itticultura, che, se ripresa come in passato, potrà autofinanziarsi.

E' prevista la riduzione dei definitivi dal giudiziario di Firenze *Sollicciano*. In tal modo possono essere ridotti il numero dei detenuti, largamente superiore a quello previsto.

Un istituto che ha soprattutto bisogno di essere aiutato, non menzionato nel programma unitario, è la Casa circondariale di Prato. Si sta perdendo il controllo del suo sovraffollamento, che ha superato ormai i 700 detenuti (posti regolamentari: 500, già raddoppiati dagli iniziali 250 del progetto + 30, occupati dalla Sezione collaboratori, nel progetto Sezione femminile), di cui un numero elevato di definitivi. Anche qui si potrebbe prevedere la riduzione dei giudicabili, che vengono da ogni parte e non solo dall'A. G. di Prato.

Fra le soppressioni, c'è Grosseto, ma non ci sono né Lucca, né Siena. Si è già osservato che anche Lucca e Siena non sono nel programma straordinario edilizio Alfano-Ionta. Restano gli argomenti che ci avevano colpito: lo stato delle strutture e l'angustia delle celle, derivate da vecchi conventi e riempite fino a ospitare cinque persone (a Lucca). In queste condizioni tali istituti non possono recuperare la vivibilità necessaria per superare il vaglio del controllo della CEDU, costato la condanna dell'Italia in vari casi precedenti.

Conseguenza di ciò è che la Regione si assuma l'impegno di fare maturare la decisione della chiusura di questi istituti. Nella relazione dello scorso anno si era, però, insieme alla previsione della chiusura, raggiunta la decisione che il nuovo progetto degli istituti fosse fortemente partecipato dagli EE.LL. e dalle associazioni che si occupavano di questo settore.

### **5.1.3 Il carcere che tende ad "immagazzinare corpi"**

La produzione di nuove carceri non è più sorretta da teorie penitenziarie strutturate tali da giustificare i modelli di edilizia carceraria adottati secondo principi filosofici della esecuzione penale come storicamente è accaduto dalla nascita del

penitenziario per circa due secoli. I ritardi accumulati da Paesi come l'Italia nella realizzazione dei piani carceri reiteratamente annunciati non derivano dal confronto su questo o quel modello di pena ma da una condizione di arretratezza nella formazione di quell'apparato industriale-carcerario connesso al sistema della sicurezza che in Paesi come gli Stati Uniti realizza alti profitti con l'edilizia carceraria. Le giustificazioni del carcere sono oggi puramente quantitative in risposta ai massicci processi di incarcerazione e alla crescita del tasso di detenzione: occorrono più carceri perché occorrono più incarcerati per governare gli effetti sociali della crisi.

I requisiti delle nuove carceri si stanno uniformando un pò dovunque sulla base della classificazione degli istituti in bassa sicurezza (low security), media sicurezza (medium security), alta sicurezza (high security) con la corrispondente modulazione dei sistemi di contenimento, permanenza, sorveglianza, socialità, mobilità dei detenuti.

Carceri compatti, poco costosi perché prodotti attraverso una semplificazione dei processi realizzativi, gestibili con minor personale di sorveglianza, maggiori tecnologie di controllo, riduzioni delle interazioni ambientali dei detenuti.

Il concetto di base è la sistemazione di più detenuti in minore spazio, realizzabile più facilmente attraverso l'organizzazione di strutture scatolari di celle per le medie e alte sicurezze o di dormitori (aperti o chiusi) per le strutture di bassa sicurezza. Queste soluzioni, più o meno articolate, in ragione dei diversi regimi detentivi presenti, della convivenza dei differenti gruppi di detenuti e dei diversi tempi di permanenza all'interno degli istituti, tendono a favorire logicamente il maggiore immagazzinamento dei corpi.

Il sovraffollamento si traduce nella trasformazione della cella singola in doppia e tripla o nell'inserimento di nuove pile di brande nei dormitori. Gli effetti del sovraffollamento sono noti: peggioramento delle condizioni detentive, dei fattori ambientali, dei servizi, riduzione delle dotazioni di spazio personale e privacy, incremento di insofferenza e aggressività interne.

E' possibile ipotizzare tipologie che non consentano un allargamento a fisarmonica della capacità di alloggiamento attraverso la doppia e tripla cuccetta in cella o le colonne di brande nei cameroni?

Se le parole spese contro il sovraffollamento nelle carceri hanno una qualche credibilità si potrebbero trarre alcune conseguenze sul piano delle strutture. Ad esempio quella di abbandonare il "carcere di celle", campione dello stivaggio, per puntare la barra su modelli completamente differenti, non riferibili ai filoni fallimentari dell'edilizia carceraria ma a quelli dell'edilizia residenziale per le case penali, dell'accoglienza, dei campus o degli ostelli per le case circondariali. Le sistemazioni abitative dovrebbero avere un diretto rapporto con l'area dei laboratori e della formazione, fondamentali in un percorso reale di reinserimento.

I familiari e i visitatori potrebbero essere condotti direttamente verso le diverse unità residenziali con percorsi separati anche visivamente dagli altri servizi.

#### **5.1.4 Una possibile procedura per i nuovi istituti: i progetti partecipati**

Che cosa vuol dire progetti partecipati?

Intanto che vi deve essere una partecipazione degli enti interessati al progetto. Questo comporta che i tre enti territoriali (Comune, Provincia e Regione) devono avere la parola. Devono avere la parola anche altri utenti del carcere, operatori penitenziari, avvocati, medici, infermieri, associazioni di volontariato penitenziario, che porteranno anche la voce dei detenuti e gli stessi detenuti, se si darà loro la parola. Il progetto del carcere non potrà che guadagnare dai pareri che sono espressi

da coloro che vi dovranno lavorare, da coloro che lo dovranno subire e da coloro che saranno inevitabilmente coinvolti nella gestione<sup>5</sup>.

Naturalmente ci saranno resistenze, che riguarderanno la sicurezza, che non deve essere interessata perché la partecipazione deve rappresentare esigenze da soddisfare e non soluzioni concrete, da rendere pubbliche.

Quello che va evidenziato, però, è un aspetto particolare dei progetti che sono stati eseguiti per la costruzione degli istituti. Tali progetti, come detto precedentemente, favoriscono il sovraffollamento. Le Sezioni, sugli spazi delle quali si aprono le camere di pernottamento (divenute ormai celle), si prestano ad essere occupate senza limiti numerici o a limiti numerici moltiplicabili. Tanto che oggi, in presenza di camere singole, il raddoppiamento dei posti è la regola. Poi le stesse camere/celle già raddoppiate possono essere occupate da tre o quattro persone, anche con letti a castello e il sovraffollamento diventa inevitabile. Sull'uso dei letti a castello poi, ne dovrebbe essere inibito l'uso, perché tolgono inesorabilmente aria e vivibilità.

L'impostazione in Sezioni favorisce dunque il sovraffollamento e dovrebbero essere pensate soluzioni progettuali diverse. E' tipica degli istituti di pena, ma è altrettanto tipica a produrre sovraffollamento. Si dovrebbe, pertanto, diffidare dal mantenere gli schemi costruttivi seguiti sino ad oggi e diventati ormai stereotipi e impegnarsi in schemi costruttivi diversi, facendo riferimento anche a soluzioni sperimentate in altri Paesi.

Sarebbe utile fare riferimento a schemi relativi ad abitazioni familiari o plurifamiliari, che certamente inciderebbero sulle capienze, ma che saranno comunque di ostacolo al sovraffollamento, che altrimenti si riprodurrà. Gli schemi costruttivi saranno suscettibili di essere usati per numeri più ampi di quelli progettati, ma questo potrebbe portare alla rinuncia ai vantaggi che i nuovi schemi potrebbero produrre. I locali comuni, disponibili per le varie attività previste dalla legge, dovrebbero essere posti fuori dagli spazi destinati al pernottamento, per preservare gli stessi per questa sola funzione o per altre – alimentazione o stanza comune di socializzazione – che realizzerebbe per gruppi di detenuti una sorta di comunità, studiata per persone che hanno esperienze condivise, tipo quelle della scuola o del lavoro. Così le varie camere dovrebbero essere in linea di massima singole, con la possibilità di un uso di due persone, se richiesto. La camera di pernottamento dovrebbe non essere straniante, ma identificante. Si deve ristabilire un rapporto con il luogo di vita e riportare nella stessa i libri e i giornali che la persona acquista e legge. Molto dipenderà anche dalle regole di gestione della comunità. Se la stessa è piccola si potrà anche prevedere il maturare di una fiducia reciproca che consenta di non chiudere a chiave la porta delle singole camere. Anche le attività esterne da seguire potrebbero essere scelte dalle singole persone: attività di lavoro, di scuola, di partecipazione a corsi di formazione o a manifestazioni sportive o culturali e a tutte le attività, compresa la sala biblioteca e la sala hobbies, in cui si distribuisce nella giornata la vita di una persona. Questa autonomia nell'uso dei propri spazi, potrebbe anche consentire l'accesso ai familiari per risolvere il problema della affettività e della sessualità, salvo non si voglia, per questi aspetti, una piena separazione. La sicurezza potrebbe essere realizzata per ogni unità abitativa e se i singoli appartamenti fossero distribuiti in più piani (con un massimo di tre), si potrebbe

---

<sup>5</sup> In relazione al tema della partecipazione si richiama la Legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69, *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, quale possibile traccia per l'attivazione di processi di coinvolgimento dei soggetti del territorio nella nuova progettazione di istituti penitenziari. Si ricorda, inoltre, il Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito nella Legge 24 marzo 2012, n. 27, dove per la costruzione di nuove carceri viene considerata anche l'opzione del project financing.

avere un presidio di più agenti della sicurezza, da utilizzare solo per le criticità. E' questa la sorveglianza dinamica, di cui parla una circolare del nuovo DAP.

Ovviamente, anche le telefonate e gli acquisti al sopravitto potrebbero avvenire con schede prepagate, con iniziativa degli stessi interessati.

Riepilogando: una unità abitativa di quattro camere, con un locale comune per alimentazione e spazio socialità con capienza di 4 o 6 persone, potrebbe essere reiterato sullo stesso piano e per due piani ulteriori (*Sollicciano* ha un padiglione di quattro piani e uno di tre e Prato un padiglione di 4 piani e uno di due) con una capienza complessiva di 24 o 36 o 42 persone (se, nella comunità di 6 persone, ci fosse una camera utilizzata per due), su tre piani. Ogni edificio, di dimensioni molto diverse da quelli con sezioni. In tal modo si rispetta l'art. 5, comma 1°, dell'O.P. Ovviamente, i servizi con doccia dovrebbero essere realizzati in ogni camera e, accessoria alla saletta comune (da utilizzare per i pasti e la socialità), ci dovrebbe essere una cucina dove potrebbero essere preparati i pasti, con generi alimentari distribuiti ad ogni gruppo, sostituendo le cucine centrali di istituti con centinaia di detenuti, che producono cibi sicuramente mal cucinati.

Per finire: resisteranno questi schemi costruttivi al sovraffollamento? Bisogna rendersi conto che questa situazione presenta dei vantaggi. La cucina è decentralizzata per un prodotto migliore. Anche l'igiene dei luoghi può essere affidata alle singole comunità di 4/6 persone. L'igiene delle persone può essere soddisfatta nelle singole camere, in appositi servizi, in vano separato, comprensivi di doccia e, per le donne, di bidet. La distribuzione e consumazione del vitto potrebbe essere soddisfatta all'interno delle singole comunità. Complessivamente, questo tipo di gestione potrebbe eliminare molti dei lavori domestici e consentire di ridurre la spesa per gli stessi, concentrando le attività lavorative in quelle produttive, regolarmente pagate, come l'O.P. prevede. Consentendo ai ristretti di circolare fuori degli edifici di pernottamento si otterrebbe un livello di responsabilizzazione maggiore: tale livello potrebbe rendere possibile, autonomamente per i detenuti, di valersi delle schede prepagate per acquisti e partecipazione a varie attività, senza bisogno di impegnare il personale di sorveglianza. Si torna alla sorveglianza dinamica di cui si era già parlato.

Gli schemi costruttivi diversi avranno come inevitabile risultato la riduzione di capienza, come si è già accennato. Se sarà così, verrà rispettato il già citato art. 5, comma primo, del nuovo Ordinamento Penitenziario (Legge 26 luglio 1975, n. 354), la quale stabilisce che *Gli istituti penitenziari devono essere realizzati in modo tale da accogliere un numero non elevato di detenuti*. E' vero che negli ultimi tempi in carcere rispettare la legge è una combinazione, ma non dovrebbe essere ritenuto un inconveniente. E' anche vero che nessuno dei carceri del "Piano straordinario di edilizia penitenziaria", varato dal Ministro Alfano contestualmente alla dichiarazione dello "stato di emergenza", teneva conto del criterio dell'art. 5 dell'O.P.: i carceri metropolitani (previsti, in aggiunta agli esistenti, nelle grandi città) avevano capienze vicine alle mille persone e i padiglioni costruiti nelle aree non edificate di altri istituti avrebbero aumentato le capienze di istituti medi fino a renderli medio-grandi e quelle di istituti grandi fino a renderli grandissimi.

Comunque, l'art. 5 dell'O.P. è legge e andrebbe rispettato.

Arrivati a questo punto, per confermare il cambiamento e rendere il carcere conforme alla legge, ci vorrebbero regole di gestione corrispondenti. Occorrerebbero locali comuni in cui svolgere le attività di lavoro, scolastiche e di formazione professionale previste e l'uso costruttivo delle sale comuni per biblioteca e locali per favorire i legami familiari sul piano della affettività ed anche della sessualità (se il rispetto dell'affettività e della sessualità sarà un passo avanti che deve essere compiuto, salvo non risultino già adeguate le camere di pernottamento). E, soprattutto, sarebbe necessario l'uso libero ed anzi sollecitato di tutte le attività che

riempiono una giornata, in modo che ne derivasse, da parte dei reclusi, una situazione responsabilizzante e non produttrice di inerzia.

Altrimenti, lo spirito del carcere riempirà tutti gli spazi e l'unica conclusione sarà che il carcere e il suo spirito hanno vinto.

## **5.2 La criminalità non è in aumento. La penalità cresce per la diffusione di leggi incriminatrici**

Il problema di fondo del sovraffollamento è una scelta che passa attraverso: una **diversa politica penale** e una **diversa politica penitenziaria**.

La diversa politica penale. Ci sono tre leggi da cui dipende l'attuale sovraffollamento: la Legge *Bossi-Fini*, sull'immigrazione; la Legge *Fini-Giovanardi* sugli stupefacenti e la Legge *Cirielli* o *ex Cirielli* sulla recidiva. Le prime due provocano un elevato numero di detenuti in custodia cautelare e in esecuzione di pena, la terza impedisce l'accesso alle misure alternative dei recidivi. Tutte tendono a risolvere problemi che andrebbero affrontati e risolti sul piano sociale, come fenomeni sociali quali sono, mentre vengono consegnati al carcere perché li risolva attraverso interventi di esclusione, contrari a quelli sociali, che sarebbero invece necessari. In qualche modo le tre proposte di legge di iniziativa popolare, che cercano di superare gli effetti negativi delle leggi indicate e di rimuoverli, rappresentano certamente un passo in avanti.

Il sovraffollamento segue a quelle leggi. Il sovraffollamento è dovuto alle leggi indicate ed alla detenzione sociale che ne deriva, poiché la criminalità non cresce e non cresce particolarmente quella più grave. E qui viene fuori una politica penitenziaria che ormai è resa incapace di affrontare il sovraffollamento e si è rassegnata a subirlo in condizioni sempre più critiche e difformi dalle regole europee. Da qui la recente condanna della CEDU, presso cui pendono oltre 500 ricorsi per trattamenti contrari al senso di umanità e degradanti nelle carceri italiane, che non potranno non essere rigettati date le condizioni reali di detenzione. Non c'è segno di reazione che faccia sperare in una modifica di tali condizioni.

Si è visto che il sovraffollamento impedisce il normale funzionamento degli istituti, pone gravi problemi ai rifornimenti idrici ed energetici, nonché all'abbinamento degli uni e degli altri (è così che si deve rinunciare all'acqua calda), nessuna attività può essere organizzata, aumenta il tasso di violenza fra detenuti e fra detenuti ed agenti di Polizia penitenziaria, la convivenza in celle affollate viola inevitabilmente la soglia dei trattamenti disumani e degradanti, anche i rapporti con i familiari sono colpiti: nelle grandi carceri metropolitane bisogna essere davanti al carcere prima dell'alba per potere sperare di parlare con i prossimi congiunti, in una parola: tutto diventa complicato ed irregolare.

## **6.1 L'Ospedale psichiatrico giudiziario: la Legge del 17 febbraio 2012, n. 9**

### **6.1.1 L'Articolo 3ter, i primi 4 commi**

Deve essere tenuto presente nel seguito il testo dei primi quattro commi dell'art. 3ter della Legge del 17/2/2012, n. 9.

Innanzitutto va fatta qualche precisazione. Il decreto di natura non regolamentare previsto dal 2° comma, che avrebbe dovuto essere adottato entro il 31/3/2012, dopo molte esitazioni, è stato elaborato ed emesso il 1 ottobre 2012. Un testo era già stato adottato, ma non condiviso da tutti i soggetti interessati e per la condivisione generale è stato necessario tutto il tempo trascorso per l'accordo finale.

Tale decreto, comunque, prescriveva di individuare gli *ulteriori requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi, anche con riguardo ai profili di sicurezza, relativi alle strutture destinate ad accogliere le persone cui sono applicate le misure di sicurezza del ricovero in OPG e dell'assegnazione a Casa di cura e custodia.*

Ai sensi del comma 3, *Il decreto di cui al comma 2 è adottato nel rispetto dei seguenti criteri:*

- a) esclusiva gestione sanitaria all'interno delle strutture;*
- b) attività perimetrale di sicurezza e vigilanza esterna, ove necessario in relazione alle condizioni dei soggetti interessati, da svolgere nel limite delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;*
- c) destinazione delle strutture ai soggetti provenienti, di norma, dal territorio regionale di ubicazione delle medesime.*

Comma 4: *A decorrere dal 31 marzo 2013 le misure di sicurezza del ricovero in OPG e dell'assegnazione a Casa di cura e custodia sono eseguite esclusivamente all'interno delle strutture sanitarie, fermo restando che le persone che hanno cessato di essere socialmente pericolose devono essere senza indugio dimesse e prese in carico, sul territorio, dai Dipartimenti di salute mentale.*

A fronte di questo, il termine per la chiusura degli OPG è scaduto (ed è intervenuta la proroga), senza che le "strutture sanitarie" previste dal comma 4, citato qui sopra, fossero state realizzate in nessuna regione.

### **6.1.2 La "Risoluzione" emersa nel Convegno del 19/04/2013**

**A partire dal DL relativo al rinvio (in Allegato) e dal Decreto Ministeriale 01/10/2012 e dalla "Risoluzione" con la quale si è concluso il Convegno intitolato "Le persone. Gli Spazi. Un impegno collettivo per la chiusura dell'OPG di Montelupo Fiorentino" del 19/04/2013 tenutosi a Firenze ed organizzato da questo Ufficio, dal Centro Franco Basaglia di Arezzo e dalla Fondazione Giovanni Michelucci di Fiesole, si possono formulare le seguenti conclusioni:**

**- il comma 3 dell'art. 3ter della Legge 9/2012 prevede una distinzione fra gli internati in relazione alle condizioni degli stessi: da questa consegue una distinzione fra le strutture:**

- a) gli internati in condizioni più gravi devono essere assegnati ad una struttura con "attività perimetrale di sicurezza e vigilanza esterna";**
- b) gli internati in condizioni meno gravi, devono essere assegnati a strutture a sorveglianza discontinua delle Forze dell'ordine (Polizia di Stato e Carabinieri), da concordare attraverso convenzioni con il Prefetto, previste dal Decreto Ministeriale 1/10/2012.**

**A tal proposito appare utile riportare integralmente la "Risoluzione" che ha concluso il Convegno del 19 aprile 2013.**

#### **"Risoluzione"**

I Promotori del Convegno regionale "Le persone, gli spazi. Un impegno collettivo per la chiusura dell'Ospedale psichiatrico giudiziario di Montelupo Fiorentino", svoltosi a Firenze il 19 aprile 2013, registrano con soddisfazione l'ampia e intensa partecipazione all'iniziativa promossa per un confronto approfondito per la chiusura definitiva dell'OPG di Montelupo Fiorentino da realizzare entro il 1 aprile 2014, come stabilito dalla legge del 17 febbraio 2012, n. 9 e successive modifiche.

Le relazioni e il dibattito hanno espresso un pieno consenso alle posizioni di principio espresse nel **documento** che i promotori hanno presentato al Convegno con particolare sottolineatura della esigenza di dare, da parte dei Dipartimenti di salute mentale competenti per ciascun internato, **soluzioni personalizzate** alternative all'internamento dei malati di mente autori di reato, nel rispetto delle posizioni giuridiche e del bisogno di cura, di riabilitazione e di recupero sociale di ciascuno degli internati in OPG.

Tutti gli intervenuti hanno richiesto che il **programma per la chiusura dell'Ospedale psichiatrico giudiziario di Montelupo Fiorentino, che deve essere presentato, in base alla legge, entro il 15 maggio 2013**, sia la risultante del più ampio confronto possibile, oltre che con i Dipartimenti di salute mentale, con le istituzioni, con gli operatori e con le Associazioni di cittadini e preveda una rete qualificata di Servizi sanitari e sociali in tutte le Aziende sanitarie locali della Regione. Da questo confronto dovrà emergere l'eventuale dotazione di presidi residenziali di piccole dimensioni, a differente intensità assistenziale e con diverse forme di vigilanza esterna, *in modo da rendere possibile, sempre e per tutti, un progetto di recupero sociale e da disporre di soluzioni adeguate per i nuovi casi in "misura di sicurezza" derivanti da sentenze della Magistratura giudicante.*

Dalle relazioni prodotte e dagli interventi nella discussione è emerso il buon lavoro prodotto dalla Regione Toscana e dall'Unità operativa dell'Ospedale psichiatrico giudiziario (OPG) di Montelupo Fiorentino con un apprezzabile numero di dimissioni degli internati toscani che porta a 38 il numero degli attuali ristretti e consente un ragionevole ed efficace programma alternativo fondato **sulla territorialità dell'assistenza, sulla variabilità e flessibilità delle soluzioni**, senza approdare a forme istituzionali inaccettabili ed anacronistiche di concentrazione dei malati di mente che negano in radice il diritto di ogni persona a disporre di un progetto di cura, di recupero sociale e di rientro nella convivenza civile.

Da queste irrinunciabili posizioni di ordine generale, la discussione complessiva è approdata a considerazioni rivolte alle scelte concrete che si pongono con immediatezza per la chiusura definitiva dell'Ospedale psichiatrico giudiziario di Montelupo Fiorentino, mettendo in evidenza da un lato i rischi da evitare e dall'altro le possibili e positive soluzioni da adottare.

### **Le scelte prioritarie**

1. Tutte le Regioni e Province autonome devono essere impegnate e responsabilizzate per il rientro nei propri territori degli internati in OPG. Questo vale per la Sardegna, per la Liguria e per l'Umbria e per le altre Regioni che ancora hanno loro cittadini ristretti a Montelupo Fiorentino.

La Regione Toscana, sede dell'OPG, non deve aderire in nessun caso a richieste di deleghe gestionali per conto di altre Regioni, *perché ogni cittadino internato non può e non deve essere privato del diritto inalienabile alla cura e al recupero sociale che può avvenire solo nei contesti sociali di provenienza: ove siano intercorsi accordi (vedi il caso della Regione Umbria), questi devono essere riconsiderati.*

L'appuntamento del 15 maggio 2013 è l'occasione per realizzare e per verificare gli adempimenti richiesti dalla legge del 17 febbraio 2012, n. 9 da parte delle Regioni del bacino di riferimento dell'OPG di Montelupo Fiorentino ed eventualmente per esigerne il rispetto ai sensi del comma 9 dell'articolo 3ter e dell'articolo 120 della Costituzione.

2. Tenuto conto dei principi che sempre hanno ispirato la Regione Toscana nella promozione della socialità, le soluzioni a diversa intensità assistenziale *devono escludere categoricamente concentrazioni di internati sia pure mimetizzate sotto la forma di moduli gestionali* che comunque sradicano le persone dal loro contesto

relazionale e le distanziano da quelle realtà istituzionali, sociali ed operative che possono e devono essere responsabilizzate nel programma di recupero sociale. In ragione di queste posizioni fondamentali, la discussione ha sottolineato l'esigenza di garantire, a partire dal programma da presentare al Ministero della salute entro il 15 maggio 2013 e per tutto il percorso della sua attuazione, *una piena coerenza tra i principi affermati e le soluzioni concrete*, con le seguenti priorità:

- 1 -

Approntamento di un programma di dimissioni dall'OPG di tutte gli internati toscani, ovunque siano ricoverati, che hanno scontato completamente la "misura di sicurezza" facendo cessare le c.d. proroghe ed assegnare ai Dipartimenti di salute mentale la competenza e la responsabilità della "presa in carico" delle persone affette da disturbi psichici e autori di reato.

Assegnazione di risorse finanziarie alle Aziende sanitarie locali di Massa, Pistoia, Siena, Arezzo e Livorno, che praticamente e da tempo non hanno assistiti in OPG, per il potenziamento degli organici dei Dipartimenti di salute mentale sulla base di parametri riferiti alla popolazione, per garantire la prosecuzione dell'attuale impegno che vede una capacità di quei Dipartimenti di prevenire e gestire autonomamente le situazioni di malati di mente autori di reato, anche verificando con le Aziende sanitarie la necessità di adeguamenti di strutture sociosanitarie già esistenti ed utilizzate, eventualmente necessarie per i nuovi casi in "misura di sicurezza" disposti dalla Magistratura giudicante.

- 2 -

Sulla base di una valutazione delle posizioni giuridiche e sanitarie delle persone, da stabilire con Protocollo d'intesa tra la Regione, l'UOC di Montelupo e i rispettivi Dipartimenti di salute mentale, la Regione realizza **una struttura sanitaria regionale**, di natura transitoria verso l'ulteriore decentramento nei territori di provenienza, con la vigilanza perimetrale, *per gli internati che hanno necessità di ulteriori tempi di riabilitazione e di socializzazione*, come sede per accogliere gli eventuali invii in regime di sicurezza detentiva che avessero a verificarsi dall'1/4/2013. Non si tratta di un numero astratto, preconfezionato di posti letto, *ma di quelli effettivamente necessari*, sia pure con qualche margine di disponibilità per eventuali ed imprevedibili esigenze di ricovero.

La Regione stabilisce la sede idonea della Residenza con i necessari requisiti, determina i parametri di personale necessario, la responsabilità pubblica e le modalità della gestione, il relativo costo pro-capite della retta e realizza il previsto Accordo con la Prefettura di riferimento per la vigilanza perimetrale.

- 3 -

Sempre sulla base di una valutazione congiunta tra l'UOC di Montelupo Fiorentino e i Dipartimenti di salute mentale interessati, la Regione prevede la realizzazione di una piccola struttura sociosanitaria, anch'essa di natura transitoria, in ciascuna delle tre Aree vaste per l'assistenza degli assistiti delle Aziende sanitarie che devono rientrare dall'OPG di Montelupo Fiorentino: Area Vasta Centro (Firenze, Prato, Empoli), Area Vasta Sud (Grosseto), Area Vasta Ovest (Pisa, Lucca, Viareggio) con posti letto commisurati sull'effettivo fabbisogno (proposta max 10 posti letto).

La Regione stabilisce, d'intesa con le Aziende locali e sentiti i Comuni interessati, le sedi delle Residenze sociosanitarie, i requisiti necessari, i parametri di personale, le forme della responsabilità della gestione pubblica e il costo pro-capite della retta per la gestione della struttura sociosanitaria.



- 4 -

Qualora e quando le Aziende sanitarie che ancora hanno assistiti nella Residenza sanitaria regionale o nelle strutture intermedie delle Aree vaste raggiungono l'obiettivo di una piena autonomia nella gestione dei malati di mente autori di reato del proprio territorio, la Regione provvede ad assegnare risorse finanziarie per il potenziamento e completamento degli organici dei Dipartimenti di salute mentale con gli stessi criteri adottati per le Aziende sanitarie di cui al punto 1.

- 5 -

La Regione Toscana impegna l'Agenda Regionale di Sanità (ARS) a monitorare le soluzioni adottate sulla base del Programma regionale e le conseguenti realizzazioni in modo da offrire quelle informazioni in corso d'opera che consentono alle Istituzioni e ai Servizi di sostenere, adeguare e implementare le attività per il progressivo superamento delle strutture intermedie e per realizzare la piena integrazione delle persone nel proprio contesto sociale.

-----

L'Assemblea dei partecipanti al Convegno del 19 aprile 2013 ha condiviso la proposta dei promotori di realizzare in tutte le aree della Regione Toscana un **programma di informazione, di approfondimento e di coinvolgimento** delle Istituzioni, dei loro Servizi e della cittadinanza attiva, utilizzando anche la mostra e il documentario presentati nel corso del Convegno allo scopo di favorire l'obiettivo di facilitare il rientro degli attuali internati e di prevenire gli stati di sofferenza psichica e l'insorgenza di atti di violazione della legalità e di curare le persone affette da disturbi psichici autori di reato senza ricorrere a strutture che sradicano le persone e le privano del diritto alla progettazione del proprio futuro.

Firenze, 20 aprile 2013

### **6.1.3 La condizione giuridica degli internati ai sensi del Codice penale non modificato**

La Commissione Parlamentare d'Inchiesta, presieduta dal sen. Ignazio Marino, è arrivata ad interessarsi delle condizioni degli Ospedali psichiatrici giudiziari esistenti, partendo dalla condizione inaccettabile delle persone internate. Va detto che la condizione di tutti gli OPG esistenti salvo quello di Castiglione delle Stiviere, gestito dalla ASL territorialmente competente, sono tutte intollerabili: così l'OPG di Aversa, l'OPG di Reggio Emilia e, infine, l'OPG di Napoli già collocato nella vecchia sede di S. Efremo oppure nella nuova sede della Casa circondariale di Napoli *Secondigliano*. D'altronde la situazione di tutti gli istituti penitenziari o della quasi totalità degli stessi, è caratterizzata da trattamenti inumani e degradanti, già giudicati con sentenze della CEDU. La sentenza Sulejmanovic del 2010 e la più recente sentenza Torreggiani del 2013 condannano l'Italia per trattamenti disumani e degradanti, dovuti al sovraffollamento, dando un anno di tempo per porvi rimedio.

Al Convegno del 19 aprile 2013, l'attuale dirigente dell'Area sanitaria dell'OPG di Montelupo Fiorentino, ex direttore dell'OPG, ricordava la situazione trovata quando assunse la Direzione dell'istituto, in cui si riscontravano condizioni raccapriccianti che riguardavano i reparti della contenzione fisica, piene e con trattamenti da tortura, allora condivisi da molti manicomi civili, prescindendo dal trattamento ordinario nei confronti degli altri internati. D'altronde, lo stesso sottoscritto, nel periodo in cui era

Dirigente della Sezione di sorveglianza di Bologna e competente per i riesami di pericolosità degli internati dell'OPG di Reggio Emilia, ricorda chiaramente che i reparti contenzione avevano presenze oltre le 50 unità, realizzate attraverso contenzioni che lasciavano liberi di muoversi dal letto di contenzione e di andare nei cortili di passeggio con le braccia legate con un'apposita cintura, brevettata (si fa per dire!) dal Direttore dell'OPG, che non aveva tutti i suoi giorni. Anche all'OPG di Reggio Emilia la condizioni degli ordinari internati erano quelle immaginabili.

In passato i tentativi di modifica della legislazione relativa agli OPG erano derivati da riflessioni e modifiche degli articoli del Codice penale che interessavano la materia. Il risultato è che noi abbiamo a disposizione una norma che chiude gli OPG, ma abbiamo anche il regime giuridico degli stessi, che continua ad essere quello precedente. Si continua a parlare, vedi rubrica dell'art. 3ter della Legge n. 9/2012, di "disposizioni per il definitivo superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari", nel comma 1 di "completamento del processo di superamento" ma la terminologia e l'impostazione giuridica resta quella indicata nel comma 4 dell'art. 3ter in cui si parla di *misure di sicurezza del ricovero in Ospedali psichiatrici giudiziari e dell'assegnazione a Casa di cura e custodia*, che ripetono la terminologia corrente nel nostro Codice penale. Fra l'altro, nel comma 4 dell'art. 3ter citato, si fa riferimento anche alla pericolosità sociale che legittima il mantenimento delle misure di sicurezza ma che, se cessata, comporta la revoca della misura di sicurezza e la dimissione dall'OPG. Tanto che, come già osservato al punto 1 della "Risoluzione" del Convegno del 19 aprile 2013, inizialmente l'approccio alle misure di sicurezza pendenti, era impostato come dipendente dalla scadenza del periodo minimo di durata delle misure di sicurezza, mentre le misure cessano quando cessa, per provvedimento del Giudice che lo dichiara, la pericolosità sociale e viene revocata la misura di sicurezza. Di fatto se si analizzano le condizioni giuridiche dei dimessi, molti internati lo sono stati per licenza finale di esperimento "perdurando la misura di sicurezza" e in altri casi, con conversione della misura di sicurezza in altra misura che comporta la conversione dell'internamento in libertà vigilata, "perdurando pertanto la pericolosità sociale" con impegno al rapporto col Servizio psichiatrico territoriale.

Queste forme di decisione, d'altronde, erano già largamente applicate nel periodo, precedente all'intervento della Commissione Parlamentare d'Inchiesta, in cui funzionavano regolarmente e convivevano con i trattamenti inaccettabili rilevati dalla Commissione negli Ospedali psichiatrici giudiziari e nelle Case di cura e custodia attualmente esistenti, riducendone il carico negativo, se largamente applicati, come accadeva nell'OPG di Montelupo Fiorentino.

#### **6.1.4 Le proposte della Regione Toscana e del Ministero della giustizia negli ultimi anni '90**

Se nelle bozze del nuovo Codice penale viene confermato il rifiuto del doppio binario (pena + misura di sicurezza), la pericolosità sociale è in sostanza soppressa. Questa percorre tutti gli spazi della penalità nel Codice penale, viene dedicato alla stessa un articolo che la definisce e che pretende di realizzare, attraverso trattamenti detentivi e non detentivi, una funzione di prevenzione: una delle funzioni principali del sistema del Codice *Rocco*, tanto che gli istituti detentivi si chiamavano Istituti di prevenzione e pena. Nel caso delle misure di sicurezza dell'OPG e della Casa di cura e custodia, la prevenzione si realizzava con il ricovero in una struttura di cura della malattia mentale, che aveva portato al reato: di fatto, però, questo non avveniva e gli OPG (nei quali si eseguiva anche la misura della Casa di cura e custodia) avevano visto cessare la loro funzione di cura nella gestione inaccettabile che ne era derivata.

Le misure di sicurezza svolgono, accanto alla pena e a seguito della espiazione della stessa, la funzione di prevenzione. L'unico caso che non comporta la inflizione di una pena è quello della misura di sicurezza dell'OPG, che resterebbe come unica risposta al reato commesso, oltre alla sentenza di proscioglimento, dovuta alla non imputabilità. L'applicazione e la revoca della misura di sicurezza dipende dalla pericolosità sociale o dalla sua cessazione, ma il venire meno delle altre misure di sicurezza, che si accompagnano alla pena, in ossequio al doppio binario, emancipa la situazione della misura dell'OPG dal sistema che si lega alla effettiva somma della pena e della misura di sicurezza in quanto nel caso del proscioglimento è unica conseguenza quella della misura di sicurezza – si è già detto che anche l'assegnazione a Casa di cura e custodia, con le nuove bozze di Codice penale, viene meno.

A questo punto è necessario parlare dei tentativi posti in essere per modificare le norme del Codice penale sulla imputabilità e le sue conseguenze per verificare se, con queste nuove prospettive del rifiuto del doppio binario, sia possibile cambiare i nomi e le cose nella materia che stiamo esaminando.

Una delle proposte venne presentata dalla Regione Toscana ai sensi dell'art. 121 Costituzione, utilizzando il lavoro di un gruppo di esperti, che si riunì presso la Fondazione Giovanni Michelucci di Fiesole. Il progetto della Regione Toscana conteneva un nuovo testo di legge, autonomo dal Codice penale, anche se menzionava gli articoli che venivano soppressi.

Sulla base di questa proposta, presso il Sottosegretario del Ministro della giustizia, on. Franco Corleone, (che non teneva conto della propria proposta di abolizione della non imputabilità, della quale parleremo nel paragrafo successivo) veniva messa a punto una proposta diversa che utilizzava il metodo della novellatio, modificando direttamente gli articoli del Codice penale.

Entrambe le proposte esaminavano tutte le questioni poste da una modifica del sistema previgente.

La proposta della Regione Toscana:

- partiva da un nuovo concetto di pericolosità sociale, determinato dai nuovi farmaci e dalla nuova assistenza psichiatrica, voluta dalla Legge *Basaglia*. La pericolosità sociale doveva essere sempre accertata in concreto, avuto riguardo: a) alla gravità del fatto commesso, b) alle condizioni che hanno determinato la incapacità di intendere e di volere, al rilievo e all'attualità delle stesse, ai possibili interventi terapeutici e all'adesione o meno del soggetto a tali progetti; c) alla concreta situazione relazionale e ambientale del soggetto, anche in conseguenza del reato commesso. Cessava di essere un concetto assoluto e automatico, legato alla malattia mentale, ma diveniva un concetto relativo e da accertare caso per caso, legato all'impegno del malato nelle nuove possibilità di cura;
- proseguiva con la individuazione di due nuove misure di sicurezza, il ricovero in istituto e l'affidamento al Centro di servizio sociale in regime di libertà, attraverso il quale si realizzava il rapporto con il Servizio psichiatrico territoriale;
- stabiliva che il riesame periodico della pericolosità dovesse avvenire una volta ogni anno, nei casi di ricovero in istituto, e una volta ogni sei mesi, nel caso di affidamento in prova; comunque, il riesame poteva avvenire anche anticipatamente in riferimento a queste scadenze;
- si poteva passare da una misura all'altra, secondo le condizioni di pericolosità, e, se il riesame si concludeva con l'accertamento che la pericolosità era cessata, la misura era revocata;

- l'accertamento sulla imputabilità era operato con perizia, quello sulla pericolosità sociale era compiuto dal giudice che deve operare un giudizio complessivo sugli accertamenti, che deve tenere conto di tutti gli elementi di fatto relativi al caso concreto indicati sopra;
- nuove norme sulla procedura per la perizia stabilivano che occorreva un diario clinico delle operazioni compiute in modo da evitare che l'atto venisse compiuto, come capitava, a seguito di un solo colloquio;
- la proposta prevedeva la istituzione di Centri psichiatrici di diagnosi e cura, ai quali dovevano essere assegnati: i detenuti che presentassero problemi psichiatrici nel corso della esecuzione; i detenuti che devono essere sottoposti a osservazione psichiatrica; i detenuti che devono essere sottoposti a perizia psichiatrica; i detenuti cui venisse applicato il disposto dell'art. 148 C.P. Inutile ricordare che tali centri, attualmente sarebbero di competenza del Servizio psichiatrico territoriale;
- una parte era dedicata alla revisione delle sentenze (artt. 629 e segg. del C.P.P.) sul punto della imputabilità: era accaduto ripetutamente che persone appartenenti alla criminalità organizzata erano riuscite ad ottenere sentenze di proscioglimento per vizio totale di mente, falsamente dimostrato, e poi, all'inizio della misura di sicurezza chiedevano la revoca della stessa, per inesistenza del vizio di mente. La modifica della normativa sorgeva dalla esigenza di evitare questi casi.

Il secondo disegno di legge, intanto, procedeva col sistema legislativo della novellatio, ricordato all'inizio, e nel contenuto si modellava in sostanza sulla proposta della Regione Toscana: ma utilizzava una terminologia diversa per identificare la pericolosità sociale ed era quella di "bisogno di trattamento e di controllo determinato dal persistere delle condizioni di incapacità che hanno dato causa al delitto". Inoltre vi erano altre modeste differenze fra le quali la previsione di un termine massimo di durata delle due misure (ricovero in istituto e affidamento in prova al servizio sociale) ed altre.

Riepilogando, rispetto ai due punti più rilevanti del Codice Rocco:

- sulla pericolosità sociale, sarebbe conveniente adottare la nuova terminologia di "bisogno di trattamento e di controllo determinato dal persistere delle condizioni di incapacità che hanno dato causa al delitto". La differenza non è semplicemente terminologica perché si sostituisce a un termine generico (che veniva dalla legge manicomiale del 1904, che parlava del malato come pericoloso per sé e per gli altri e ravvisava una sorta di automatismo fra malattia mentale e pericolosità) un termine specifico che riguarda le condizioni concrete della persona;
- sulle misure di sicurezza, sarebbe utile prevedere le due nuove misure (previste in entrambe le proposte), che, secondo le condizioni della persona, dovrebbero essere assegnate al "ricovero in un istituto" oppure "affidate in prova al Servizio sociale" in libertà. Quest'ultima misura, che sostituisce quella nata dalla sentenza costituzionale n. 253/2003, che applica la libertà vigilata in luogo dell'OPG, affidando a un organo di Polizia la vigilanza su una situazione delicata, che sarebbe opportuno fosse seguita dal Servizio sociale.

Ovviamente, occorrerebbe un intervento legislativo, in occasione del quale potrebbero essere ripresi e compresi nelle modifiche normative alcuni punti indicati nelle due proposte che precedono.

### 6.1.5 Il problema della non imputabilità

Su questo si apre una questione che viene da lontano e che riguarda l'abolizione della non-imputabilità. La Legge *Basaglia* e il nuovo regime dell'assistenza psichiatrica, ha portato con se vari problemi di modifica del sistema normativo sia in sede civile che in sede penale.

In sede civile è stato introdotto nel Codice civile il nuovo istituto dell'amministratore di sostegno che si aggiunge ai previsti provvedimenti di inabilitazione e interdizione.

In sede penale ci si è trovati con un concetto quale quello della non-imputabilità che poteva apparire contrastante col concetto di nuova capacità che era riconosciuto a tutte le persone anche se sofferenti di malattia mentale. La conclusione era che la non-imputabilità si trasformava in una sorta di incapacitazione e che il proscioglimento per la non-imputabilità diveniva una violazione del diritto della persona malata di mente ad essere punito.

La conclusione è che la persona deve essere condannata in ossequio al suo diritto ad essere punito senza incapacitazione. Questa tesi, che nega la non imputabilità, è stata sostenuta, nei primi anni '80 in una proposta di legge del sen. Vinci Grossi; e negli ultimi anni '90 in altra proposta di legge di iniziativa dell'on. Franco Corleone. In entrambe le proposte l'art. 88 (vizio totale di mente) viene abrogato, l'autore di reato viene condannato ed espierà la pena in carcere. Nella proposta Corleone, all'art. 13, si dispone: *Per i soggetti sofferenti di gravi disturbi psichici, condannati a pene detentive superiori a due anni, il Ministero della giustizia organizza, con proprio decreto, su basi territoriali regionali, una o più sezioni carcerarie con capienza non superiore a venti detenuti, opportunamente attrezzate per la costituzione di un gruppo terapeutico, provvedendo d'intesa con i competenti organi della regione e con i servizi psichiatrici territoriali.* All'epoca di tale proposta non si era ancora verificato il passaggio del Servizio sanitario penitenziario al servizio sanitario nazionale per effetto del DPCM 1/4/ 2008 e, quindi, vi sarebbero, per effetto di questo passaggio, aspetti di semplificazione del rapporto fra Amministrazione penitenziaria e Regioni. Nell'art. 14 della proposta, per i soggetti detenuti nelle sezioni di cui all'art. 13, si prevede un "Piano di cura ed assistenza medico psichiatrica", anche questo destinato a risentire positivamente del passaggio della sanità penitenziaria al Servizio sanitario nazionale, nel frattempo intervenuto.

Ciò non toglie, che il risolvere il problema concreto della sorte degli internati allo stesso carcere che lo ha creato è paradossale e che nasca dal riconoscimento del diritto alla punizione è un altro paradosso che si innesta sul precedente. Un rilievo che va fatto è che nel nostro Codice penale, se si ragiona così, devono cambiare altre disposizioni. L'art. 42 del C.P. che descrive l'elemento soggettivo che concorre alla costruzione del reato e che regola la progressiva intenzionalità dello stesso, contiene un primo comma che dispone: *Nessuno può essere punito per un'azione o omissione preveduta dalla legge come reato, se non la ha commessa con coscienza e volontà.* E' la necessità della imputabilità che viene richiesta come primo dato essenziale per la penalizzazione. L'elemento soggettivo del reato si regge sulla consapevolezza di ciò che viene compiuto e che viene definito dolo o preterintenzione o colpa, sempre sulla base della consapevolezza di ciò che si commette. Il comma 3 dello stesso art. 42 afferma: *La legge determina i casi nei quali l'evento è posto altrimenti a carico dell'agente come conseguenza della sua azione o omissione.* Questa si chiama responsabilità oggettiva, ma tutte le altre fattispecie di reato richiedono la consapevolezza e volontà. Infine, ai sensi del comma 4 dello stesso art. 42: *Nelle contravvenzioni ciascuno risponde della propria azione od omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa.* Anche nelle contravvenzioni, comunque, si risponde solo se l'azione o l'omissione è "cosciente e volontaria". L'art. 222 sull'OPG

è applicabile solo ai delitti; l'art. 219 è applicabile anche alle contravvenzioni, nei casi in cui, per il reato si stabilisca la pena detentiva. Come si è detto, anche per le contravvenzioni, si richiede che l'azione o l'omissione sia "cosciente e volontaria".

Naturalmente la tesi di coloro che vogliono abolire la non-imputabilità sarà quella che i malati di mente, coloro cui sia applicabile l'art. 88 del C.P., sono capaci di azioni o omissioni coscienti e volontarie e sostenere l'abolizione della non imputabilità rappresenta una incapacitazione ex lege attribuita a tali persone. Ma la casistica è molto ricca e, se vogliamo leggere rigorosamente, l'art. 88 C.P., potrebbe essere interpretato (o modificato nel senso) che la parte finale dell'articolo: "in tale stato di mente da escludere la capacità di intendere o di volere", fosse intesa nel senso: "in tale stato di mente da escludere che l'azione o la omissione fosse cosciente o volontaria". In tal modo si supererebbe il contrasto della abolizione della non-imputabilità con l'art. 42, comma 1, del C.P. Alla luce di tale interpretazione, nel progetto che la Regione Toscana presentò in Parlamento (Disegno di legge di iniziativa del Consiglio regionale della Toscana n. 2746, Comunicato alla Presidenza del Senato l'8 agosto 1997), ai sensi art. 121 Costituzione, si stabiliva, preoccupandosi di ridurre i casi di proscioglimento (preoccupazione non estranea al gruppo che definì il progetto): *Agli effetti della legge penale non è capace di intendere e di volere chi commette un atto previsto dalla legge come reato, se tale atto è il frutto di una grave alterazione dell'esame o del senso di realtà, o se il suo comportamento non è sufficientemente determinato.*

L'impressione è che, comunque, deve essere ritoccato il C.P.: non basta abolire sic et simpliciter la non-imputabilità. A questo riguardo, il problema della abolizione del Codice Rocco del 1930 è sollevato ricorrentemente ed esistono varie bozze definite presso il Ministero della giustizia, con denominazione del presidente della Commissione che definì il testo: la bozza *Pagliari* del 1992-93; la bozza *Grosso* del 1997-98, che riesaminò la bozza *Pagliari*; la bozza *Nordio*, redatta per incarico del Governo *Berlusconi*, che dovrebbe essere del 2005, la bozza *Pisapia*, redatta per incarico del Governo *Prodi* del 2006-7.

La scelta del doppio binario (pena + misura sicurezza) elaborata dal Codice *Rocco*, è rifiutata in tutte le bozze di nuovo Codice penale. In altre parole, sono abolite tutte le misure di sicurezza che non facciano riferimento al proscioglimento per vizio totale di mente e si sopprime anche l'assegnazione a Casa di cura e custodia.

## **7.1 Il riesame della spesa per istituto**

### **7.1.1 La situazione emersa nella Relazione 2012**

Conviene tornare al testo della Relazione dello scorso anno<sup>6</sup>, citandone una parte.

*Traduco in "riesame della spesa" la funzione che deve essere attivata per la spesa pubblica che riguarda anche le carceri ed osservo in partenza che, dal 2007 al 2010, la riduzione delle risorse è arrivata al 47%. Nel 2011 l'ulteriore riduzione delle risorse è stata pesantissima per le mercedi, che comprendono anche quelle che attengono alla manutenzione degli istituti toscani: da 4.800.000 euro nel 2010, a 2.900.000 euro per il 2011.*

*E' stato osservato che il "riesame della spesa" è un progresso rispetto ai provvedimenti di riduzione della spesa orizzontali, effettuata con tagli percentuali di*

---

<sup>6</sup> Margara, Alessandro, *Il carcere dopo Cristo*, Relazione annuale del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, Anno 2012, Firenze, p. 81.

*un certo settore di risorse. Il "riesame della spesa" sarebbe più puntuale perché analizzerebbe le singole spese e stabilirebbe se una certa spesa può essere cancellata o no. Manterrebbe e non cancellerebbe una spesa se la stessa risulti necessaria per i fini della Amministrazione che ne ha il carico. In questo senso, sarebbe opportuno ricordare le Regole penitenziarie europee, enunciate il 5/11/2004 dal Comitato europeo per i problemi penali del Consiglio d'Europa. La Regola n. 4 della parte prima, dedicata ai principi fondamentali, dispone: "Quando si decide di privare una persona della propria libertà, la mancanza di risorse non giustifica condizioni del carcere, che violino i diritti umani riconosciuti da queste regole". E' questo il modo di impostare la questione. La disponibilità di risorse non è la regola a cui bisogna sottostare, ma devono sottostare esse stesse alla regola che implica la "inviolabilità dei diritti umani riconosciuti da queste regole" e trovare le risorse necessarie quando sono in gioco la violazione o il rispetto dei diritti umani. Ovvero soprassedere alla detenzione se mancano le condizioni detentive regolamentari. E' su queste nuove basi che va impostato il rapporto fra Regione ed Amministrazione penitenziaria.*

*Mi sembra sia evidente che è necessario passare dai principi enunciati nei vari protocolli succedutisi nel tempo, alla concreta soluzione di problemi specifici: altrimenti si continueranno a impegnare risorse in carceri "indegne di un Paese civile", come dice il Capo dello Stato, e passibili di ulteriore condanna per trattamenti inumani e degradanti. Le basi del rapporto concreto con cui affrontare i problemi specifici degli istituti sono quelli che si sono enunciati qui sopra: regola 4 della Parte prima dell'atto 5/11/2004 del Comitato europeo per i problemi penali del Consiglio d'Europa. Nel fare questo deve essere chiaro che la Regione Toscana contribuisce al recupero di funzionalità del sistema penitenziario toscano e non di quello nazionale, così che i miglioramenti eventualmente ottenuti non devono essere la premessa per una importazione di sovraffollamento da altre regioni.*

### **7.1.2 La situazione attuale**

Il riesame della spesa è andato avanti, con ulteriori riduzioni della stessa, già ridotta ai minimi termini. Il problema continua in tutta la sua gravità. Le stesse carceri da chiudere sono il risultato di un omesso controllo oggettivo delle condizioni di degrado, cui si è pervenuti e sulle quali è passato un altro anno di ulteriore degrado. Prescindendo da quelle di cui si è proposto l'abbandono, il carcere di Livorno, recentemente chiuso in buona parte, si è ridotto in condizioni inaccettabili fino alla chiusura, proprio perché non sono stati autorizzati lavori che la Direzione aveva richiesto da tempo. Lo stesso è accaduto per buona parte di quello di Pisa. Così il patrimonio edilizio della Amministrazione penitenziaria dovrà essere da abbandonare anche in altri istituti (continua ad essere chiuso e in ristrutturazione il carcere di Arezzo) e i costi per nuovi istituti saranno sempre più insostenibili: va aggiunto che nelle condizioni di sovraffollamento che caratterizzano gli istituti, il cammino del degrado è più celere.

Comunque sembra non ci sia nulla da fare. Risorse economiche non ce ne sono e, in fondo al percorso del risparmio sulla manutenzione degli istituti, ci saranno solo istituti da buttar via e la necessità di sempre maggiori risorse per altri posti-carcere necessari. A questo punto, in una delle iniziative legislative di azione popolare (art. 71 Costituzione) è previsto che la detenzione possa essere espiata al proprio domicilio: si vedano gli allegati progetti di iniziativa popolare, che hanno come tema:

- 1) l'introduzione del reato di tortura nel Codice penale;
- 2) la legalità e il rispetto della Costituzione nelle carceri: Capo 1: Istituzione del Garante nazionale delle persone private della libertà personale; Capo 2: Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

Conversione dell'ordine di esecuzione nel caso di carenza di disponibilità di allocazione dell'istituto di detenzione; Capo 3: Modifiche legislative in tema di recidiva (modifica della Legge *ex Cirielli*).

3) la modifica della Legge sugli stupefacenti: depenalizzazione del consumo e riduzione dell'impatto penale.

E' particolarmente interessante e condivisibile il Capo secondo del secondo progetto, che, nel caso di indisponibilità di posti in carcere rispetto al numero previamente stabilito della capienza dell'istituto individuato per competenza territoriale, prevede la conversione dell'ordine di esecuzione in obbligo di permanenza del condannato nel proprio domicilio o in altro luogo da lui indicato, con relative eventuali prescrizioni, stabilite dal giudice responsabile della esecuzione.

Così finisce nella minima sicurezza una politica securitaria che ha portato alla esplosione della penalità e al sovraffollamento in tutti gli istituti.

## **7.2 Riflessioni sul deficit organizzativo**

### **7.2.1 Le sedi scoperte**

Su questo piano si è registrato qualche miglioramento dovuto all'intervento efficace del nuovo Provveditore regionale Carmelo Cantone. Alla Casa di reclusione di San Gimignano è arrivato un nuovo direttore stabile. Particolarmente la stabilità della direzione mancava da tempo. Analogamente è accaduto alla Casa di reclusione di Massa ed alla Casa circondariale di Pistoia. La Casa di reclusione di Gorgona, attualmente coperta con applicazione temporanea della direttrice della Casa di reclusione di Volterra, dovrebbe trovare una soluzione definitiva: verrebbe coperta dalla direttrice della Casa circondariale di Livorno, con la creazione di un unico sistema di istituti. E' stata coperta anche la direzione della Casa circondariale di Pisa, da anni coperta dal dott. Cerri, e ora da altro direttore. Allo stato, la situazione precaria è solo quella della Casa circondariale di Siena, coperta provvisoriamente dal dott. Basco, direttore della Casa circondariale di Arezzo, al momento chiusa per ristrutturazione (pare che i lavori si protrarranno a lungo, perché la parte già eseguita non è stata pagata dallo Stato, debitore largamente insolvente, come è noto). La Casa di reclusione di Porto Azzurro sembrava avere trovato una direzione stabile, ma recentemente è stata coperta con altro funzionario, parrebbe sempre in modo stabile.

La situazione, migliorata sul piano regionale, è molto critica sul piano nazionale. Fino a qualche giorno fa, erano in agitazione sindacale i funzionari direttivi di istituti e di Uffici per l'Esecuzione Penale Esterna (U.E.P.E.), ex Centri di Servizio Sociale Adulti), rispetto ad un programma di modifica dell'organico dei funzionari direttivi degli istituti, degli educatori e degli assistenti sociali, che conteneva riduzioni di organico cospicue in tutti i ruoli, di fatto avvicinando gli organici ai posti effettivamente coperti. Nessuna volontà, quindi, di tornare ad organici pieni.

La situazione non è destinata a migliorare. I concorsi per nuovi funzionari direttivi non si fanno ab immemorabili. Così dicasi per gli assistenti sociali, il cui aumento d'organico risale al 1998 (l'aumento dell'organico era uno degli articoli della Legge *Simeone*, n. 165/1998). Era stato seguito a breve da un concorso organizzato per i territori di tutti i provveditorati regionali che era stato efficace per la copertura del nuovo organico, anche di quello maggiormente carente. Il più recente concorso degli educatori, concluso vari anni fa, ma con assunzione dei vincitori da poco tempo, in attesa delle risorse finanziarie necessarie: anche qui nessuna fretta.



## 7.2.2. Una vecchia questione: la mancanza del personale civile

*C'è un deficit organizzativo nella gestione degli istituti, la cui spia più evidente è la mancanza di direttori, di educatori ed anche di assistenti sociali.*

*Le due ultime componenti del personale, sono da tempo insufficienti a causa di una consapevole politica del personale, da parte dell'Amministrazione penitenziaria, che le ha trascurate. Come già detto nella Relazione dello scorso anno, sotto il titolo "deficit organizzativo", gli educatori sono stati per molti anni in un rapporto di 1 a 100 con il personale di Polizia penitenziaria. L'ultima decisione dell'Amministrazione desta un certo stupore: sono stati ridotti gli organici per i ruoli di cui parliamo: del 35% per gli assistenti sociali e del 27% per gli educatori (è la decisione rientrata, ma non annullata a seguito della agitazione sindacale di cui si è detto).*

*Non è più brillante la situazione dei ruoli dei direttori. Da tempo non vengono organizzati concorsi per direttori e questi [risultano] insufficienti. Su questo ci siamo soffermati in altra parte della Relazione. Sicuramente non è auspicabile la soluzione che potrebbe fornire il concorso, per un numero che non sono in grado di precisare, Commissari della Polizia penitenziaria, a cui potrebbero essere consegnate le direzioni scoperte. Nel carcere in cui resta molto difficile il rapporto fra riabilitazione e sicurezza (se ne è parlato ripetutamente con giudizi molto severi sul momento attuale, nel quale sembra più impraticabile la riabilitazione), la consegna delle direzioni ai Commissari squilibrerebbe in modo inaccettabile l'equilibrio di quel rapporto delicato.*

***Per questa ragione, la proposta che, tanto premesso, deve essere fatta da questo Ufficio alla Regione è di insistere con la copertura ordinaria delle direzioni e non con una copertura straordinaria di personale che non ha un ruolo di coordinamento di tutte le aree di un istituto, ma un ruolo di comando di un'area soltanto. La Regione Toscana si impegna, con risorse proprie in molti settori, in uno sforzo per migliorare la situazione penitenziaria toscana ed ha il diritto di pretendere che l'Amministrazione penitenziaria provveda al deficit organizzativo del ruolo dei direttori, reperendo direttori e direttori validi nei ruoli scoperti. Queste considerazioni vanno aggiornate per la nostra regione con le buone notizie fornite dalle iniziative del nuovo Provveditore regionale Carmelo Cantone, che è riuscito a coprire quasi tutte le direzioni scoperte.***

*C'è un aspetto rilevante che concerne anche la Polizia penitenziaria. Vanno messe in luce due circostanze. La prima è che, secondo affermazioni di fonte sindacale, il numero delle persone che vengono pensionate è superiore al numero delle persone che entrano nel Corpo. C'è quindi una scopertura strisciante di organico che va crescendo. Per un altro verso cresce il numero del personale di Polizia Penitenziaria che è distolto dai suoi compiti operativi negli istituti per essere destinato a sostituire il personale assente negli altri ruoli: per esempio quello del personale amministrativo-contabile o quello degli autisti: si può dire che questa non è una questione di sicurezza, ma, di fatto, lo diviene. Nel contempo si richiedono ancora altri incarichi al personale di Polizia penitenziaria, come ad esempio quello del controllo sulla esecuzione delle misure alternative. La sostituzione del personale di servizio sociale con quello di Polizia potrebbe suscitare varie perplessità: quella della possibile incompatibilità con le funzioni indicate nell'art. 118 del Regolamento di esecuzione all'O.P., nonché quello del testo fondamentale di verifica costituzionale, contenuto nella già citata sentenza n. **343/87** della Corte Costituzionale.*

*Nella richiesta di aumento organico del personale di Polizia penitenziaria, bisognerebbe, a mio avviso, fare chiarezza sulla sua utilizzazione<sup>7</sup>.*

<sup>7</sup> Margara, Alessandro, *op. cit.*, pp. 82-83.

## **8.1 Programmi per tossicodipendenti e immigrati**

### **8.1.1 Potenziare le misure alternative, liberare i tossicodipendenti**

Anche qui, si ricorre ad un testo della Relazione elaborata lo scorso anno perché costituisce la premessa indispensabile per capire il tema.

Un gruppo di associazioni ha, negli anni scorsi, diffuso un documento dal seguente titolo: "Le carceri scoppiano. Potenziamo le misure alternative, liberiamo i tossicodipendenti". Il documento proseguiva con la indicazioni dei promotori: *Forum Droghe, Antigone, Gruppo Abele, Arci, La Società della Ragione, Ristretti Orizzonti, Comunità San Benedetto al Porto, Coordinamento nazionale dei Garanti territoriali dei diritti delle persone private della libertà personale, Conferenza nazionale volontariato giustizia, Cnca nazionale, Seac (Coordinamento enti e associazioni volontariato penitenziario), Fondazione Basaglia, Cooperativa Cat (Firenze). All'appello hanno aderito un nutrito numero di persone, indicate in calce all'appello stesso.*

*Nell'appello si denunciava la condizione delle carceri, le proteste avanzate, in merito al sovraffollamento determinato dalle specifiche leggi sulla immigrazione, sugli stupefacenti e sulla recidiva. Si assumeva che la Legge sugli stupefacenti, approvata in modo molto discutibile (è stata proposta la eccezione di incostituzionalità della Legge Fini-Giovanardi), sta riempiendo le carceri, nonostante potrebbe essere quantomeno temperata da una più larga applicazione delle misure alternative alla detenzione previste dalla legge. L'appello si richiama all'opinione secondo la quale i tossicodipendenti non devono stare in carcere o almeno nelle carceri ordinarie.*

*Conclude l'appello: "Sono oggi almeno diecimila i detenuti che si trovano in questa situazione ossia che stanno in carcere ma potrebbero usufruire di questa misura alternativa sulla base di un programma da intraprendere in comunità o presso il servizio pubblico. Un detenuto affidato in comunità costa più o meno 18 mila euro annui (all'Amministrazione penitenziaria costa il triplo). Con 180 milioni di euro a disposizione le regioni italiane potrebbero pagare le rette in comunità per diecimila detenuti tossicodipendenti oggi inspiegabilmente in carcere. Con la stessa cifra si costruirebbero al massimo tre carceri che darebbero spazio a circa 600 detenuti nel 2019 (dieci anni è la media italiana di tempo per la costruzione di un nuovo istituto). Se usati invece per liberare i tossicodipendenti si darebbe l'avvio a un processo di vera decongestione del sistema penitenziario".*

*Termina l'appello: "Chiediamo una applicazione estesa delle misure alternative, dal lavoro esterno alla semilibertà, attraverso un piano di lavori socialmente utili, impegnando le persone nella tutela dell'ambiente, del verde pubblico, nell'agricoltura, nelle zone di montagna abbandonate".*

*"La risposta non può essere affidata all'edilizia penitenziaria, alla costruzione di nuove carceri, alla faraonica pretesa di costruire per il 2012 quindicimila nuovi posti nelle carceri italiane, dissipando ingenti risorse economiche per un risultato che già oggi sarebbe insufficiente a ricondurre nella legalità le carceri italiane".*

*In Toscana, si è arrivati anche vicini a una fase realizzativa, con più incontri che si sono svolti all'Assessorato regionale alla salute, presso l'Ufficio del dott. Arcangelo Alfano. L'Assessore, nel bollettino 10/1/2012 Toscana notizie, ha comunicato di avere messo a disposizione 670.000 euro per la presa in carico di detenuti tossicodipendenti o alcolodipendenti da avviare a "percorsi alternativi alla detenzione". Tornando agli incontri organizzati da Arcangelo Alfano, gli stessi hanno portato alla definizione dei criteri rigorosi che avrebbero potuto guidare la*

*individuazione e la realizzazione dei casi che potevano concludersi con l'ammissione alle misure alternative.*

*E' stata avanzata la proposta che, a prescindere dalle misure alternative appropriate per tossici ed alcool dipendenti, potrebbero essere utilizzati allo stesso fine della scarcerazione e della sostituzione al carcere con un trattamento all'esterno, la detenzione domiciliare per le pene residue fino ad anni uno di cui alla L. 199/2010, aumentata per le pene fino a 18 mesi dalla Legge 9/2012. La cosa è attuabile dal punto di vista giuridico. E anche dal punto di vista concreto va ricordato che Oltre il muro, struttura della ASL di Pisa, l'ha già realizzata, sia pure per un periodo di soli sei mesi, nel quale l'interessato che ne è privo può reperire un domicilio. Potrebbero essere recuperate quelle modalità<sup>8</sup>.*

*La possibile utilizzazione per detenuti stranieri*

*Il progetto di cui si è discusso presso l'Ufficio di Arcangelo Alfano, che avrebbe ora anche risorse ulteriori (i 670.000 euro di cui si è parlato sopra), potrebbe anche trovare applicazione, portando fuori dal carcere i detenuti tossicodipendenti non con misure alternative specifiche (gli affidamenti in prova in casi particolari di cui all'art. 94 DPR 309/90), ma anche con la Legge 199/2010, modificata col Decreto Legge Severino, convertito nella Legge 9/2012, di cui potrebbero fruire tutti coloro che abbiano pene residue di 18 mesi. Questo potrebbe valere, in particolare, per quegli stranieri che, non avendo un domicilio in Italia, non possono essere ammessi al beneficio predetto, se si organizzassero Centri degli enti locali che ne consentissero l'accoglienza.*

*A tali Centri potrebbero anche appoggiarsi, per essere ammessi a questa o ad altre misure alternative, stranieri non tossicodipendenti. Va chiarito che tali Centri non sarebbero luoghi di detenzione, ma di accoglienza, non custoditi da organi di Polizia e, pertanto, non utilizzabili come Centri di identificazione. L'accoglienza degli stranieri potrebbe essere accompagnata da lavori socialmente utili, che gli stessi chiedessero di svolgere.*

*Tutto sommato, la Toscana, che non ha nel proprio territorio un Centro di identificazione custodito dalla Polizia, e lo ha rifiutato consapevolmente, potrebbe compensarne l'assenza con la presenza di un Centro di accoglienza che si presta a farsi carico, almeno in parte, della esecuzione della pena degli stranieri e che potrebbe farsi carico anche della loro identificazione nel periodo di accoglienza<sup>9</sup>.*

### **8.1.2 Programmi per i tossicodipendenti**

Si può passare a un altro aspetto, che non va confuso con uno dei programmi di cui si sta parlando. E' il progetto che viene attuato nella Casa circondariale di Firenze *Sollicciano* nelle Sezioni 7° e 8°.

Conviene chiarire che tale progetto in carcere, come già detto, non tiene conto del disposto dell'art. 95 del T.U. 309/90, che dispone: *1. La pena nei confronti di persona condannata per reati commessi in relazione al proprio stato di tossicodipendente deve essere scontata in istituti idonei per lo svolgimento di programmi terapeutici e socio riabilitativi. 2. Con decreto del ministro di grazia e giustizia si provvede all'acquisizione di case mandamentali ed alla loro destinazione per i tossicodipendenti condannati con sentenza anche non definitiva.*

---

<sup>8</sup> Margara, Alessandro, *op. cit.*, pp. 83-85.

<sup>9</sup> Margara, Alessandro, *op. cit.*, p. 85.

Fra l'altro, questa affermazione di principio ebbe un seguito non solo con l'esperienza delle ICATT (istituti a custodia attenuata per tossicodipendenti), andata dispersa, ma con l'avvio alla costruzione di una serie di Case mandamentali da acquisire alla Amministrazione penitenziaria, come previsto dal 2° comma dell'art. 95, istituti che, salvo eccezioni, vennero poi lasciati ai Comuni per le loro attività, diverse comunque dall'uso per tossicodipendenti.

Le due Sezioni di *Sollicciano*, settima e ottava, sono normali sezioni di istituto, nelle quali sono stati effettuati lavori di manutenzione, una sola delle quali è destinata a tossicodipendenti in dichiarato programma terapeutico, ma certamente entrambe a regime detentivo, che preclude, di per sé la idoneità sia ai programmi terapeutici, sia a quelli socio riabilitativi. Va aggiunto che presso le sezioni è organizzato il SERT dell'istituto. E' pacifico che il regime carcerario, anche a sezioni aperte, è inidoneo al trattamento dei tossicodipendenti. Le comunità sono una cosa ben diversa. Come le comunità sono alla ricerca di ricostruire la responsabilità dei loro utenti, il carcere è deresponsabilizzante. Le risorse economiche – sei milioni di euro – stanziare per realizzare le due Sezioni e le altre nei restanti 19 carceri metropolitani, provenivano dal fondo per la lotta alla droga (art. 127 del nuovo testo del DPR 309/90) e non a caso facevano riferimento alla Legge di riforma *Fini-Giovanardi*, introdotta attraverso il DL 30/12/2005, n 272, convertito nella Legge 21/2/2006, n. 49, che confidava nella punizione della dipendenza per risolverla.

L'appello che si legge all'inizio del paragrafo 6.3 della Relazione dello scorso anno e poco prima richiamato si conclude così: *Chiediamo un'applicazione estesa delle misure alternative, dal lavoro all'esterno alla semilibertà [oltre all'affidamento in prova al servizio sociale in casi particolari, relativo ai tossicodipendenti: art. 94 DPR 309/90], attraverso un piano di lavori socialmente utili, impegnando le persone nella tutela dell'ambiente, del verde pubblico, nell'agricoltura, nelle zone di montagna abbandonate*<sup>10</sup>. L'Assessore alla salute della Regione Toscana ha comunicato di avere messo a disposizione 670.000 euro per la presa in carico di detenuti tossicodipendenti o alcool dipendenti da avviare "a percorsi alternativi alla detenzione". Questa proposta non ha fatto passi in avanti.

Sia i servizi tossicodipendenti, sia le comunità, sono andati alla ricerca di persone già mature per chiedere di essere assegnati ad un programma terapeutico. Ma sarebbe necessario suscitare l'interesse dei tossicodipendenti, spesso poco inclini a percorrere questa strada. E' questa azione nella quale dovrebbero essere coinvolti tutti gli operatori, mentre gli stessi sono pochi sia nel SERT, sia tra educatori e assistenti sociali. Ad esempio è diffusa l'opinione che non ci sono risorse economiche per inserire in un programma terapeutico gli stranieri, mentre la disponibilità di 670.000 euro per percorsi alternativi alla detenzione è lì a dimostrare il contrario.

Da sempre si è posta la questione di un Protocollo d'intesa, già esistito in passato, fra i vari organi che seguono il programma terapeutico del tossicodipendente. Un lavoro del genere è stato realizzato nella Regione Emilia-Romagna. La cosa sarebbe importante perché la segnalazione di una ricaduta del tossico nel corso del programma dovrebbe essere oggetto di una valutazione molto attenta, in quanto il percorso di recupero del tossico non è senza incertezze e va valutato l'andamento complessivo del programma. Andrebbe rinnovato tale Protocollo, con l'avvertenza che, più che un rapporto burocratico fra enti, andrebbe stabilito un rapporto operativo fra gli attori del programma: Magistrato di sorveglianza, UEPE, servizi. Questi ultimi dovrebbero essere in grado di segnalare l'andamento complessivo del programma e come si iscriva in questo l'episodio trasgressivo. Gli altri organi dovranno rispettare questa pronuncia dei servizi.

---

<sup>10</sup> Margara, Alessandro, *op. cit.*, p. 84.

Pertanto si devono ripetere e concludere le riunioni presso l'Assessorato alla salute per completare i progetti richiesti dal documento citato all'inizio nei suoi vari aspetti. Va anche accertata la possibilità di utilizzare la detenzione domiciliare prevista dalla L. 199/2010, tenendo conto dell'ampliamento a 18 mesi contenuto nella L. 9/2012. Il che significa che, per chi ha meno di un anno da espiare, portato a 18 mesi dalla legge 9/2012, che può ottenere la detenzione domiciliare, potrebbe essere previsto un programma presso il SERT, da frequentare nella misura alternativa concessa.

Il paragrafo 6.3 della scorsa Relazione annuale, nella parte finale, fa riferimento ai detenuti stranieri, anche tossicodipendenti, ma pur con riferimento alla sola condizione di straniero. Il loro numero, sempre con reati modesti, è molto elevato, sovente nei carceri maggiori sono superiori alla metà. Tali detenuti trovano difficoltà a fruire della L. 199/2010 (detenzione domiciliare per residui pena non superiori all'anno, elevato a 18 mesi dalla L. 9/2012) in quanto, salvo una percentuale sempre maggiore regolarmente residente in Italia, con o senza familiari, mancano di un domicilio nel nostro Paese. Sarebbe utile organizzare nelle singole sedi penitenziarie, centri di accoglienza, non custoditi dalla Polizia, che rappresentassero il domicilio necessario per la applicazione della legge sopra indicata. Come si notava nella Relazione annuale 2012, la Toscana non ha un CIE custodito dalla Polizia, per una scelta consapevole del rifiuto di tale struttura. Potrebbe compensarne l'assenza, rispetto allo Stato, fornendo un Centro di accoglienza per fruitori del beneficio di cui alle Leggi 199/2010 e 9/2012, con un sollievo per il sovraffollamento carcerario. Può essere citata la struttura "Oltre il muro", a Pisa, di gestione ASL, che già fornisce il domicilio per un massimo di sei mesi, durante i quali gli interessati possono trovare il domicilio mancante e mantenere la fruizione del beneficio.

## **9.1 Le detenute madri**

### **9.1.1 La Legge 21 aprile 2011, n. 62**

La legge 62/2011 realizza vari interventi sul rapporto fra detenute madri e figli minori. Vediamoli:

a) stabilisce (art. 1, commi 1 e 2) l'obbligo degli arresti domiciliari nei confronti delle detenute madre di prole di età non superiore a sei anni, "salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza", prevedendo contemporaneamente la modifica dell'art. 284, comma 1, C.P.P. e la possibilità, fra le varie localizzazioni degli arresti domiciliari, quella in una casa famiglia protetta "se istituita";

b) aggiunge, dopo l'art. 285 del C.P.P., l'art. 285*bis* sotto la rubrica "custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri", stabilisce che "il giudice può disporre la custodia presso un istituto a custodia attenuata per detenute madri (in sigla ICAM), ove le esigenze cautelari di eccezionale rilevanza lo consentano";

c) l'art. 2 aggiunge, dopo l'art. 21*bis* un art. 21*ter*, che consente le "visite al minore infermo" e le regola in modo circostanziato;

d) l'art. 3 riguarda la detenzione domiciliare, di cui all'alinea dell'art. 47*ter*, e la detenzione domiciliare speciale, di cui all'art. 47*quiquies*, ovvero situazioni di esecuzione pena in misura alternativa, e prevede che, accanto alle localizzazioni già esistenti per la esecuzione della misura alternativa, ci sia anche quella delle case famiglia protette. Tale modifica viene attuata, per l'art. 47*ter*, aggiungendo, dopo la parola "accoglienza" dell'alinea del comma 1, le seguenti parole: "ovvero, nell'ipotesi di cui alla lettera a)" (si tratta del solo caso della detenuta madre, con esclusione di

quello del detenuto padre), in case famiglia protette; e, per l'art. 47*quinquies*, con l'aggiunta, dopo il comma 1, di un comma 1*bis*, con il quale si prevede che "in caso di impossibilità di espiare la pena nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, la stessa può essere espiata nelle case famiglia protette, ove istituite";

e) all'art 4 si prevede il decreto del Ministro della giustizia, che determina le caratteristiche delle case famiglia protette previste dall'art. 284 C.P.P., nonché dagli artt. 47*ter* e 47*quinquies* dell'O.P. Si tratta del decreto 8/3/2013, ricordato in epigrafe del presente paragrafo;

f) al comma 4 dell'art. 1, si regola una situazione di vigenza nel tempo delle disposizioni del comma 1. Esamineremo il problema nel seguito.

### **9.1.2 Il decreto 8/3/2013 del Ministro della giustizia in attuazione dell'art. 4 della L. 62/2011**

Il decreto ministeriale 8/3/2013 esordisce: *la legge n. 62 del 21/4/2011 [...] prevede la istituzione delle case famiglia protette quali strutture residenziali, destinate alla accoglienza:*

- *imputate/i genitori, con prole infraseienne, nei cui confronti l'autorità giudiziaria abbia disposto gli arresti domiciliari presso tali strutture in alternativa alla propria abitazione, luogo di privata dimora o luogo pubblico di cura e assistenza;*
- *madri e padri di prole di età inferiore a 10 anni, convivente, ammessi alla detenzione domiciliare ex art. 47*ter* o alla detenzione (domiciliare) speciale ex art 47*quiquies*.*

A questo punto, occorre chiederci che cosa siano le case famiglia protette, se si tratti di una specifica struttura diversa da quelle esistenti o viceversa identica a quelle che la pratica quotidiana dei servizi sociali mette a disposizione.

L'unica cosa che può far pensare ad una struttura diversa è l'espressione protetta. Ma la stessa, se ci si pensa, non comporta alcuna particolare sicurezza. D'altronde, il comma 2, nel prevedere gli arresti domiciliari per le detenute madri, stabilisce che, quando sono concessi, *il giudice prescrive all'imputato di non allontanarsi dalla propria abitazione o da altro luogo di privata dimora, ovvero da luogo pubblico di assistenza e cura ovvero, ove istituita, da una casa famiglia protetta*. Allora, se la protezione fosse intesa come una garanzia di sicurezza, sarebbe singolare che lo stesso non fosse richiesto per ciascuna delle altre condizioni di arresti domiciliari. Ne gli stessi arresti domiciliari, né la permanenza in una struttura pubblica di cura o di assistenza fruiscono di questa protezione, in senso securitario, e la stessa non potrà esserci per le case famiglia protette.

Il decreto ministeriale 8/3/2013, sia nel preambolo che, nel testo, suona conferma a questa affermazione. Nel preambolo:

- *il Ministro della giustizia [...] può stipulare con gli enti locali convenzioni volte ad individuare le strutture idonee ad essere utilizzate come case protette;*
- *sottolinea la fondamentale importanza delle case famiglia protette [...] in quanto consente ai destinatari della norma, qualora sprovvisti di riferimenti materiali e abitativi, di evitare in toto l'ingresso in strutture penitenziarie, seppure in custodia attenuata quali gli ICAM;*
- *l'obbiettivo prioritario della legge in esame (62/2011) è la tutela degli interessi e dei diritti dei minori e che, pertanto, tali strutture devono tendere ad agevolare il ripristino della rete di rapporti familiari in funzione dell'equilibrato sviluppo del minore.*

Nel testo del decreto:

- si riafferma, al punto 2, che le strutture hanno caratteristiche tali da consentire agli ospiti una vita quotidiana ispirata a modelli familiari, tenuto conto del prevalente interesse del minore;

- al punto 3 che le strutture ospitano non oltre sei nuclei di genitori con relativa prole.

A suo tempo, il Comune di Firenze, attraverso la Fondazione Giovanni Michelucci, intervenne nella situazione delle detenute madri con figli minori e realizzò un progetto, denominato *Teo*, per l'attuazione del quale venne collocata in una casa famiglia una madre detenuta col proprio figlio. Si tratta di riprendere quel progetto. Il senso della espressione "protette" fa riferimento semplicemente alla tipologia indicata nel decreto ministeriale dell'8 marzo 2013. Le case famiglia sono protette nel senso che devono attenersi ai criteri previsti da tale decreto. Anche la espressione "ove istituite" fa riferimento alla circostanza che le case famiglia protette consentono la possibilità di essere utilizzate per gli arresti domiciliari e per le misure alternative della detenzione domiciliare e della detenzione domiciliare speciale quando, come stabilito dal punto 10 del decreto ministeriale 8/3/2013, il *Ministro della giustizia*, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica stipula con gli enti locali convenzioni volte ad individuare le strutture da utilizzare come case famiglia protette.

L'ulteriore conclusione è che:

a) una convenzione con l'Amministrazione penitenziaria va redatta per le ICAM. In questo modo si dovrebbe dare attuazione *alla custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri*, ICAM.

b) una convenzione diversa dovrebbe essere attuata, sempre con l'Amministrazione penitenziaria per stabilire i criteri con cui individuare le case famiglia protette, realizzando così l'istituzione delle stesse (dando senso alla espressione della Legge 62/2011 negli articoli 1 e 3).

Si ricorda che la convenzione con l'Amministrazione penitenziaria di cui al caso a) è già stata redatta con la Regione e comporta reciproci impegni sull'individuazione della struttura fornita dall'Opera Pia Madonnina del Grappa ed andrà nel seguito citata e discussa.

Mentre nel caso b) la convenzione è ancora da redigere e dovrebbe stabilire "senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica" quale ente si assuma gli oneri finanziari o se questo già rientri nella attribuzione alla Regione del Servizio Sanitario Nazionale.

### *Alcune precisazioni*

Devono essere fatte alcune precisazioni, che, per evitare il rischio di perdere la linea del sistema, non si sono indicate in precedenza.

La prima è rappresentata dall'ipotesi della ammissibilità del padre del figlio minore alle alternative alla detenzione previste per la madre quando la stessa *sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole*, ipotesi che è sempre stata ritenuta eccezionale e quindi respinta di norma dalla autorità giudiziaria. Fra l'altro se questa ipotesi si verificasse si creerebbero dei problemi sulla presenza di uomini che il punto 5 del decreto 8 marzo 2013 solleva, inoltre in questa ipotesi sorgerebbero aspetti di sicurezza nei confronti dei padri maggiori di quelli che creerebbero le madri. In sostanza, ci si deve attrezzare anche per i padri, ma sarà un fatto eccezionale che siano presenti.

Inoltre, nella situazione della misura alternativa della detenzione domiciliare di cui all'art. 3 comma 1 dell'art. 47ter, va sottolineato che la normativa sulle case famiglia protette, non si applica nel caso del padre ma solo in quello della madre previsto dalla lettera a) del comma 1 dell'articolo stesso.

Altro problema è quello che emerge dal comma 4 dell'art. 1 della Legge 62/2011. In effetti il piano straordinario di edilizia penitenziaria in qualche misura non è neppure iniziato. Parlare quindi della completa attuazione dello stesso è molto difficile, semmai si tratta di cogliere la scadenza del Commissario al piano medesimo, che dovrebbe essersi verificata. Quindi la norma sull'ICAM funziona *dal 1° gennaio 2014, fatta salva la possibilità di utilizzare i posti già disponibili a legislazione vigente presso gli istituti a custodia attenuata*. In sostanza "i posti già disponibili" si limitano a quelli dell'ICAM di Milano già ricordata, salvo la sosta anche in tale struttura, se occorre il regolamento dell'istituto.

Non si è parlato dell'art. 2 che prevede visite al minore infermo attraverso l'inserimento dell'art. 21ter dopo l'art 21bis dell'O.P. Tale articolo si applica nei confronti delle condannate, imputate o internate. Dovrebbe essere utile per superare i problemi, che altrimenti si porrebbero e che le varie alternative previste dovrebbero evitare.

### **9.1.3 Il fine della legge**

Nel testo della legge lo scopo della stessa è indicato nel titolo, *a tutela del rapporto fra detenute madri e figli minori*. E' da supporre che quando si è pensato alla nuova legge si è pensato alla tutela della maternità, ma alla fine del preambolo nel decreto 8 marzo 2013 si rileva *che l'obiettivo prioritario della legge in esame è la tutela degli interessi e dei diritti dei minori e che pertanto tali strutture devono tendere ad agevolare il ripristino della rete di rapporti familiari in funzione dell'equilibrato sviluppo del minore*. Nel testo del decreto ai punti 2), 7), 8) riappare la finalizzazione della legge all'interesse del minore.

Si potrebbe discutere sulle finalità effettive della legge, se riguardino la madre o il figlio. Quello che comunque è poco adeguato è l'aumento dell'età dei minori – da tre a sei anni – contenuto nella legge. In effetti l'altro aspetto dell'aumento dell'età – fino a 10 anni – è meno rilevante perché si applica in una misura alternativa alla detenzione che si svolge fuori della detenzione e che quindi condiziona meno la situazione del minore, che è, anche formalmente, libero.

Non si è tenuto conto della anomala situazione del figlio, che resta in un ambiente difficile e innaturale come il carcere fino a sei anni, all'età in cui si deve andare a scuola e si avverte o si comincia ad avvertire la differenza fra un ambiente libero ed uno coatto, anche se, in effetti, è possibile che lo si avverta già a tre anni e che anche il regime precedente (comma nono dell'art. 11 O.P.) fosse censurabile sulla introduzione in carcere dei figli minori.

C'è da scegliere fra due valori: quello di non far crescere il figlio senza la madre e l'altro valore che l'inserimento del figlio in un ambiente innaturale come il carcere sia un rischio da non correre, tanto più se l'età venga elevata e conseguentemente i tempi di permanenza dei bambini si allunghino. Per evitare la sofferenza particolarmente della madre, ma anche il riflesso educativo della mancanza della madre per il figlio, si chiede al figlio di abituarsi a convivere con divieti e rigidità, che qualunque struttura sia tenuta da personale di Polizia inevitabilmente porta con sé. Un aspetto che va considerato è che l'aumento dell'età dei figli comporta l'aumento delle presenze nelle strutture di accoglienza e la conseguente esigenza di rinforzare la struttura stessa: il numero maggiore di utenti di una struttura porta a regole più rigide e a problemi più complessi della stessa.

Va descritto il fenomeno concreto dei figli detenuti con la madre. Il numero rilevante di madri con figli detenuti si concentra nelle zone e nei carceri che hanno grandi campi rom e, a riprova, il numero particolarmente elevato delle madri rom con figli detenuti è regolarmente confermato dalle presenze elevate di questo gruppo. Questa situazione fa riferimento a due circostanze: la particolare prolificità



(talvolta indotta dalla risposta del sistema) e la prospettiva che essi offrono ai figli di crescere in un campo nomadi: da questi due aspetti e dal pregiudizio che molti giudici hanno sulla crescita dei figli nell'ambiente dei campi rom, che, d'altronde, sono la risposta consueta degli enti locali al gruppo. E' così che i giudici non rimettono in libertà le madri imputate, anche se i reati sono modesti e non si tratta di "esigenze cautelari di eccezionale rilevanza". Da qui il numero particolarmente elevato delle madri con figli detenuti. In base a questa discutibile ragione, la maggioranza delle madri detenute sono rom e da qui, se le case famiglia protette funzionano bene, si pensa che i bambini stiano assai meglio che nei campi rom. Mentre non è così perché la detenzione di questi bambini li marchi indelebilmente.

### **10.1 Il destino della Villa dell'Ambrogiana di Montelupo Fiorentino dopo la chiusura dell'Ospedale psichiatrico giudiziario**

Nella Relazione dello scorso anno la questione dei possibili riutilizzi della Villa medicea di Montelupo Fiorentino, nella quale dal 1888 ha sede l'Ospedale psichiatrico giudiziario, era stata già affrontata ma la rilevanza della questione per tutti gli attori istituzionali coinvolti (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Soprintendenza ai beni architettonici, Regione Toscana, Comune di Montelupo Fiorentino, Provincia di Firenze) e per i soggetti sociali e culturali interessati ad una destinazione attenta al complesso dei valori in gioco, merita l'avvio di un ampio confronto e la ricerca di un percorso condiviso. In questa sede possiamo fornire solo alcuni elementi di riflessione nella speranza che possano risultare utili nella direzione di una partecipazione attiva degli organi regionali a definire gli usi possibili tra cui anche l'uso penitenziario più leggero e meno invasivo per una città di dimensioni modeste come Montelupo Fiorentino che per oltre un secolo e mezzo ha convissuto con la presenza di funzioni carcerarie e manicomiali dimostrando in tempi più recenti la più grande apertura civile nei confronti delle esperienze di alternativa all'internamento delle persone rinchiusi in OPG.

Rispetto al riutilizzo del complesso della Villa dell'Ambrogiana di Montelupo Fiorentino dopo la sua dismissione da Ospedale psichiatrico giudiziario, prevista entro il 31 marzo del 2014 potrebbe essere utilmente ripresa la proposta che l'architetto Giovanni Michelucci elaborò con i collaboratori della sua Fondazione nel 1988. Sono passati 25 anni ma il valore delle indicazioni fornite, frutto di un approfondito studio storico-architettonico della Villa medicea e di una visione urbana illuminante e anticipatrice del suo ruolo rispetto al territorio, meritano la più alta considerazione. Cioè l'attualizzazione alla luce dei cambiamenti intervenuti. Occorre ricordare che della proposta Michelucci sono stati attuati negli anni passati ben pochi elementi, così perdendo il valore della complessità del processo di restituzione civile e urbano del patrimonio architettonico interessato, innaturalmente destinato prima a carcere poi a manicomio. È stato infatti operato un parziale recupero ambientale dell'area, prima in gran parte abbandonata, collocata a destra e a sinistra del viale di accesso - in fascia cosiddetta di sicurezza - ed è stata episodicamente utilizzata per occasioni culturali pubbliche (convegni e seminari) la grande Sala degli Affreschi situata al piano nobile della Villa. Nella sostanza il rapporto di separatezza tra la vita interna alla Villa Ambrogiana e la vita della città e del territorio circostante non è stato seriamente modificato. La demolizione del tratto di mura di cinta che innaturalmente recinge la Villa - come a suo tempo proposto da Michelucci e dal suo gruppo - rimarcherebbe visivamente la ricucitura della Villa alla città, configurando l'avvio del processo di restituzione civile del complesso. Rispetto alla destinazione della Villa dell'Ambrogiana dopo la cessazione del suo ruolo come Ospedale psichiatrico giudiziario occorre fare riferimento a quanto stabilito dalla Legge 9/2012 di chiusura

degli Ospedali psichiatrici giudiziari laddove afferma che la destinazione sarà stabilita d'intesa tra Ministero della giustizia, Regione Toscana ed Enti locali. Nella Circolare del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del 29 gennaio 2013 (Realizzazione circuito regionale ex art. 115 DPR 30 giugno 2000 n. 230 - Linee programmatiche) si prevede la soppressione dell'Istituto di Empoli (destinato alle donne detenute) quando sarà disponibile la sede dell'OPG. Con ciò lasciando dedurre almeno una destinazione parziale carceraria femminile. Si tratterebbe, in un certo senso, di un ritorno al passato visto che identica destinazione era stata stabilita nel 1856 quando l'ala del vecchio convento detta degli Alcantarini nel complesso dell'Ambrogiana fu destinata a Casa di pena femminile, riservandone una parte per una dozzina di ragazze condannate al ricovero forzato o rinchiuso per correzione su richiesta dei genitori. Anche la destinazione di un'altra parte del complesso a carcere maschile a sicurezza attenuata, di cui pure si parla senza però conferme ufficiali, ci riporterebbe al 1856 quando le scuderie della Villa furono adattate a penitenziario maschile per i condannati a pene brevi attraverso la realizzazione di una ventina di cameroni, successivamente ristrutturati in una sessantina di celle destinati a minori detenuti quando, in seguito alle "arti furbesche" messe in atto dai detenuti per intrecciare relazioni con le detenute, la sezione maschile fu trasformata in "Pubblica casa di custodia per giovani minorenni". Fin qui "l'eterna ripetizione del medesimo" a cui la storia carceraria sembra crocefissa.

C'è un problema di posti da risolvere con le poche risorse disponibili e lì si ritrova a buon mercato senza porsi eccessivi problemi sulla opportunità delle destinazioni reperite.

Il complesso della Villa dell'Ambrogiana appartiene da oltre 150 anni al patrimonio immobiliare carcerario che per oltre il 25% è ancora costituito da edifici storici nati con altra destinazione (conventi, castelli e fortezze, palazzi) per i quali il riadattamento carcerario ha comportato una forzosa e continua ristrutturazione di ambienti. Sul complesso della Villa dell'Ambrogiana le trasformazioni, derivanti dall'insediamento e dalla permanenza delle funzioni carcerarie manicomiali per un secolo e mezzo, hanno inciso notevolmente sul suo assetto storico-monumentale.

Le alterazioni più evidenti sono la scomparsa del giardino all'italiana, le trasformazioni della galleria aerea, ispirata al corridoio vasariano degli Uffizi, adattata a sezione carceraria - così come l'edificio originariamente adibito a scuderie e alloggi della servitù. Mentre su questo secondo corpo, definito terza sezione, l'Amministrazione penitenziaria ha speso notevoli risorse con una recente ristrutturazione, eseguita in due tempi, sulla seconda sezione - detta l'Ambrogiana per il suo valore storico di collegamento con la Villa medicea - dovrebbe spendere una cifra considerevole per riutilizzarla come sezione carceraria, ottemperando agli interventi richiesti dalla Commissione parlamentare, presieduta dal sen. Marino, che ne dispose la chiusura.

A ciò occorre aggiungere le situazioni di degrado di altre parti della struttura a partire dalla stessa Villa, in particolar modo sul lato che affaccia sul giardino, per arrivare al grottino. Con queste premesse, non è possibile, a nostro avviso, limitarsi a considerare solo la possibilità di un reimpiego carcerario del complesso al di fuori di un progetto integrato di rigenerazione che contempli la compresenza di funzioni diverse compatibili coi valori storico-monumentali-ambientali del complesso.

La funzione detentiva potrebbe riguardare l'edificio della terza sezione (originariamente edificio delle scuderie e degli alloggi della servitù) da poco tempo ristrutturata che presenta un più ragionevole motivo di permanenza carceraria soprattutto se l'attenzione alla dignità umana delle persone detenute si sostanzia di attività volte al loro reinserimento. In questa chiave il percorso formativo e lavorativo, in una diversa declinazione della penalità, potrebbe incrociarsi con i programmi di recupero e restauro dei beni architettonici e ambientali presenti nel

complesso. Programmi di riabilitazione delle persone e programmi di riabilitazione del complesso ex-manicomiale potrebbero incontrarsi.

Appare meno giustificato il riutilizzo carcerario della sezione denominata "Ambrogiana", ala del complesso fatta erigere da Cosimo II, che aveva eletto la Villa a sua dimora preferita, come collegamento con il convento seicentesco di San Pietro d'Alcantara, in maniera da rendere possibile alla famiglia reale di assistere alle funzioni religiose senza uscire dal complesso. Col tempo il corridoio aereo divenne una sorta di galleria artistica ricca di moltissimi quadri a soggetto naturalistico, faunistico e floreale dei migliori pittori dell'epoca a cui nel giardino faceva da contrappunto la sistemazione di una serie di piante esotiche. È bene ricordare il valore storico di questa galleria prima di porre mano a lavori di ristrutturazione carceraria che potrebbero completarne irreversibilmente lo snaturamento, senza che altre destinazioni più congrue siano valutate nella loro fattibilità.

Anche sotto questo profilo a questo Ufficio non resta che ribadire l'importanza delle indicazioni contenute nella proposta Michelucci e la necessità di un progetto integrato e coinvolgente nello spirito della Legge sulla partecipazione della Regione Toscana<sup>11</sup>.

\*\*\*\*

---

<sup>11</sup> Cfr. nota 5.

# **Relazione annuale 2013**

**del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive  
della libertà personale**

**Alessandro Margara**

**Hanno collaborato alla stesura della Relazione  
Corrado Marcetti, Saverio Migliori, Alessio Scandurra e Nicola Solimano  
Fondazione Giovanni Michelucci**

## Allegati

### **Quadro degli allegati**

<i>Allegato 1:</i>	Dati sull'attività dell'Ufficio del Garante
<i>Allegato 2:</i>	Alcuni dati sui Rom in Toscana
<i>Allegato 3:</i>	La sentenza "Torregiani"
<i>Allegato 4:</i>	Il Manifesto "No-Prison"
<i>Allegato 5:</i>	<i>La Riparazione dopo le atrocità. E' possibile?</i> Di Nils Christie
<i>Allegato 6:</i>	Decreto legge di rinvio della chiusura degli OPG
<i>Allegato 7:</i>	Commissione Pisapia - Per la riforma del Codice penale (27 luglio 2006) - Proposta di articolato
<i>Allegato 8:</i>	Le proposte di legge di iniziativa popolare su tortura, carcere, droghe

\*\*\*\*

## Allegato 1 – Dati sull'attività dell'Ufficio del Garante

### ATTIVITA' GENERALE DI GARANZIA E TUTELA

#### CORRISPONDENZA

Direzioni istituti penali	15
Provveditorato amm.ne penitenziaria	10
Giunta regionale toscana	7
Magistratura di sorveglianza	5
Alte cariche dello Stato	4
Dipartimento amm.ne penitenziaria	2
Altri	3
Totale	46

### ATTIVITA' DI INTERVENTO NEI CASI SINGOLI

#### SEGNALAZIONI

Amministrazione penitenziaria	77
Magistratura di sorveglianza	12
Ospedale – rep. psichiatrico - TSO	1
Totale	90

### FREQUENZA DI SEGNALAZIONI PER ISTITUTO CARCERARIO

FIRENZE SOLLICCIANO	20
PRATO	16
PISA	16
EMPOLI	6
FIRENZE GOZZINI	5
LUCCA	5
SAN GIMIGNANO	4
PISTOIA	3
MASSA MARITTIMA	2
VOLTERRA	2
PORTO AZZURRO	2
SIENA	2
MASSA	2
GROSSETO	1
PONTREMOLI - IST. MINORILE	1
MONTELUPO FIORENTINO	1
AREZZO	1
TOTALE	89

### SOPRALLUOGHI

Istituti di pena	11
Ospedale - rep. psichiatrico	1

## CORRISPONDENZA

Persone detenute	44
Enti territoriali	7
Associazioni	4
Garanti dei detenuti	3
Varie	1
Totale	59

## Allegato 2 – Alcuni dati sui Rom in Toscana

**Rom in Toscana** (dati in corso di aggiornamento per il 2013)

**Totale presenze: 2.723**

(tratto dall'*Osservatorio regionale sugli insediamenti Rom e Sinti* curato dalla Fondazione Giovanni Michelucci)

**Tabella 1: Insediamenti per tipologia**

<b>Tipologia insediamento</b>	<b>Presenze</b>
1) Insediamenti ufficiali o riconosciuti	1313
2) Villaggi	117
3) Villaggi temporanei	427
4) Insediamenti non autorizzati	374
5) Aree private	216

**Tabella 2: Distribuzione presenze per provincia**

<b>Provincia</b>	<b>Presenze</b>
Firenze	638
Grosseto	96
Lucca	354
Massa Carrara	148
Pisa	885
Prato	316
Pistoia	216



## *Allegato 3 – La sentenza “Torregiani”*

### **CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

SECONDA SEZIONE

### **CAUSA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA**

(Ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10)

SENTENZA

STRASBURGO  
8 gennaio 2013

*Questa sentenza diverrà definitiva alle condizioni definite nell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.*

#### **Nella causa Torregiani e altri c. Italia,**

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), riunita in una camera composta da

Danutė Jočienė, presidente,

Guido Raimondi,

Peer Lorenzen,

Dragoljub Popović,

Işıl Karakaş,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Helen Keller, giudici,

e da Stanley Naismith, cancelliere di sezione,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 4 dicembre 2012,

Rende la seguente sentenza, adottata in tale data:

#### **PROCEDURA**

1. All'origine della causa vi sono sette ricorsi (nn. 57875/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10) proposti contro la Repubblica italiana con i quali sette persone («i ricorrenti») (i cui dati figurano sulla lista allegata alla presente sentenza), hanno adito la Corte in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. I ricorrenti sono stati rappresentati dagli avvocati indicati nella lista allegata. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora, e dal suo co-agente, P. Accardo.

3. In particolare i ricorrenti lamentano le condizioni nelle quali erano stati detenuti rispettivamente negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza.

4. Il 2 novembre 2010 e il 5 gennaio 2011 i ricorsi sono stati comunicati al Governo. Come consentito dall'articolo 29 § 1 della Convenzione, è stato inoltre deciso che la camera si sarebbe pronunciata contestualmente sulla ricevibilità e sul merito della causa.

5. Il 5 giugno 2012 la camera ha informato le parti che riteneva opportuno applicare la procedura della «sentenza pilota» in virtù dell'articolo 46 § 1 della Convenzione.

6. Sia il Governo che i ricorrenti hanno depositato osservazioni scritte sull'opportunità di applicare la procedura in questione.

## **IN FATTO**

### **I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE**

7. Al momento dell'introduzione dei loro ricorsi, i ricorrenti erano ristretti negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza dove scontavano la pena della reclusione.

#### **A. Le condizioni di detenzione denunciate dai ricorrenti**

*1. I ricorrenti detenuti nel carcere di Busto Arsizio (ricorsi nn. 43517/09, 46882/09 e 55400/09)*

8. Il sig. Torreggiani (ricorso n. 43517/09) fu detenuto nel carcere di Busto Arsizio dal 13 novembre 2006 al 7 maggio 2011, il sig. Bamba (ricorso n. 46882/09) dal 20 marzo 2008 al 23 giugno 2011 e il sig. Biondi (ricorso n. 55400/09) dal 29 giugno 2009 al 21 giugno 2011. Ciascuno di loro occupava una cella di 9 m<sup>2</sup> con altre due persone e disponeva quindi di uno spazio personale di 3 m<sup>2</sup>. Nei loro ricorsi i ricorrenti sostenevano inoltre che l'accesso alla doccia nel carcere di Busto Arsizio era limitato a causa della penuria di acqua calda nell'istituto penitenziario.

*2. I ricorrenti detenuti nel carcere di Piacenza (ricorsi nn. 57875/09, 35315/10, 37818/10 e 61535/09)*

9. Il sig. Sela (ricorso n. 57875/09) fu detenuto a Piacenza dal 14 febbraio 2009 al 19 aprile 2010, il sig. El Haili (ricorso n. 35315/10) dal 15 febbraio 2008 all'8 luglio 2010 e il sig. Hajjoubi (ricorso n. 37818/10) dal 19 ottobre 2009 al 30 marzo 2011. Il sig. Ghisoni (ricorso n. 61535/09), incarcerato il 13 settembre 2007, è tuttora detenuto in questo istituto.

10. I quattro ricorrenti affermano di aver occupato delle celle di 9 m<sup>2</sup> con altri due detenuti. Denunciano anche che nell'istituto penitenziario mancava l'acqua calda, il che per svariati mesi avrebbe impedito loro di far regolarmente uso della doccia, e che nelle celle non vi era luce sufficiente a causa delle barre metalliche apposte alle finestre.

11. Secondo il Governo, le celle occupate a Piacenza dai ricorrenti hanno una superficie di 11 m<sup>2</sup>.

## **B. Le ordinanze del tribunale di sorveglianza di Reggio Emilia**

12. Il 10 aprile 2010, il sig. Ghisoni (n. 61535/09) e altre due persone detenute nel carcere di Piacenza si rivolsero al magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia, sostenendo che le loro condizioni detentive erano mediocri a causa del sovraffollamento nel carcere di Piacenza e denunciando una violazione del principio della parità di condizioni fra i detenuti, garantito dall'articolo 3 della legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario.

13. Con ordinanze del 16, 20 e 24 agosto 2010, il magistrato di sorveglianza accoglieva i reclami del ricorrente e dei suoi co-detenuti osservando che gli interessati occupavano delle celle che erano state concepite per un solo detenuto e che, a causa della situazione di sovraffollamento nel carcere di Piacenza, ciascuna cella accoglieva quindi tre persone. Il magistrato constatò che la quasi totalità delle celle dell'istituto penitenziario aveva una superficie di 9 m<sup>2</sup> e che nel corso dell'anno 2010, l'istituto aveva ospitato tra le 411 e le 415 persone, mentre era previsto che potesse accogliere 178 detenuti, per una capienza tollerabile di 376 persone.

14. Facendo riferimento alla sentenza Sulejmanovic c. Italia (n. 22635/03, 16 luglio 2009) e ai principi giurisprudenziali riguardanti la compatibilità tra le condizioni di detenzione e il rispetto dei diritti garantiti dall'articolo 3 della Convenzione, il magistrato di sorveglianza concluse che i reclamanti erano esposti a trattamenti inumani per il fatto che dovevano condividere con altri due detenuti delle celle esigue ed erano oggetto di una discriminazione rispetto ad altri detenuti che condividevano lo stesso tipo di cella con una sola persona.

15. Il magistrato trasmise così i reclami del ricorrente e degli altri detenuti alla direzione del carcere di Piacenza, al Ministero della Giustizia e all'amministrazione penitenziaria competente affinché ciascuno potesse adottare con urgenza le misure adeguate nell'ambito delle proprie rispettive competenze.

16. Nel febbraio 2011 il sig. Ghisoni fu trasferito in una cella concepita per ospitare due persone.

## **II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI**

### **A. La legge sull'ordinamento penitenziario**

17. L'articolo 6 della legge n. 354 del 26 luglio 1975 («La legge sull'ordinamento penitenziario»), recita:

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

*Particolare cura è impiegata nella scelta di quei soggetti che sono collocati in camere a più posti.*

*Agli imputati deve essere garantito il pernottamento in camere ad un posto a meno che la situazione particolare dell'istituto non lo consenta.*

*Ciascun detenuto (...) dispone di adeguato corredo per il proprio letto.»*

18. Ai sensi dell'articolo 35 della legge n. 354 del 1975, i detenuti possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al magistrato di sorveglianza, al direttore dell'istituto penitenziario, nonché agli ispettori, al direttore generale per gli istituti di prevenzione e pena e al Ministro della Giustizia, alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto, al presidente della Giunta regionale e al Capo dello Stato.

19. Secondo l'articolo 69 di questa stessa legge, il magistrato di sorveglianza è competente per controllare l'organizzazione degli istituti di prevenzione e pena e per prospettare al Ministro della Giustizia le esigenze dei vari servizi, con particolare riguardo alla attuazione del trattamento rieducativo delle persone detenute (comma 1). Esercita altresì la vigilanza diretta ad assicurare che l'esecuzione della custodia degli imputati sia attuata in conformità delle leggi e dei regolamenti (comma 2). Peraltro ha il potere di impartire disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati (comma 5). Il giudice decide sul reclamo con ordinanza impugnabile soltanto per cassazione.

## **B. Giurisprudenza interna relativa alla possibilità per i detenuti di chiedere un risarcimento in caso di cattive condizioni di detenzione**

20. Con ordinanza n. 17 del 9 giugno 2011, il magistrato di sorveglianza di Lecce accolse il reclamo di A.S., un detenuto che lamentava le sue condizioni detentive, inumane, a causa dell'elevato sovraffollamento nel carcere di Lecce. L'interessato aveva anche chiesto un indennizzo per il danno morale subito. Il giudice constatò che il ricorrente aveva condiviso con altre due persone una cella mal riscaldata e priva di acqua calda, che misurava 11,5 m<sup>2</sup> compreso il servizio igienico. Inoltre il letto occupato da A.S. era ad appena 50 cm dal soffitto. Il ricorrente era obbligato a trascorrere diciannove ore e mezza al giorno sul suo letto a causa della mancanza di uno spazio destinato alle attività sociali all'esterno della cella. Con la sua ordinanza, il magistrato di sorveglianza ritenne che le condizioni di detenzione dell'interessato fossero contrarie alla dignità umana e che comportassero violazioni sia della legge italiana sull'ordinamento penitenziario che delle norme fissate dal CPT del Consiglio d'Europa e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, per la prima volta in Italia, si decise che l'amministrazione penitenziaria doveva accordare al detenuto l'importo complessivo di 220 EUR per il danno «esistenziale» derivante dalla detenzione.

21. Il 30 settembre 2011 il Ministero della Giustizia propose ricorso per cassazione avverso l'ordinanza del magistrato di sorveglianza, sollevando in particolare l'incompetenza di questo giudice in materia di indennizzo dei detenuti. Con sentenza del 5 giugno 2012, la Corte di cassazione dichiarò il

ricorso dell'amministrazione inammissibile perché tardivo, dal momento che era stato introdotto oltre il termine di 10 giorni previsto dalle disposizioni legali pertinenti. Di conseguenza l'ordinanza del magistrato di sorveglianza passò in giudicato.

22. Questa giurisprudenza del magistrato di sorveglianza di Lecce, che riconosce ai detenuti un indennizzo per il danno esistenziale derivante dalle condizioni detentive, è rimasta isolata in Italia. Altri magistrati di sorveglianza hanno in effetti considerato che non rientrasse nelle loro prerogative condannare l'amministrazione a risarcire i detenuti per il danno subito durante la detenzione (si vedano, in tal senso, ad esempio, le ordinanze dei magistrati di sorveglianza di Udine e di Vercelli rispettivamente del 24 dicembre 2011 e del 18 aprile 2012).

### **III. MISURE ADOTTATE DALLO STATO PER RIMEDIARE AL PROBLEMA DEL SOVRAFFOLLAMENTO NELLE CARCERI**

23. Nel 2010 vi erano 67.961 persone detenute nelle 206 carceri italiane, per una capienza massima prevista di 45.000 persone. Il tasso nazionale di sovraffollamento era del 151%.

24. Con decreto del 13 gennaio 2010, il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiarò lo stato di emergenza nazionale per la durata di un anno a causa del sovraffollamento degli istituti penitenziari italiani.

25. Con ordinanza n. 3861 del 19 marzo 2010, intitolata «Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare la situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale», il Presidente del Consiglio dei Ministri nominò un Commissario delegato al Ministero della Giustizia incaricato di elaborare un piano di intervento per le carceri («Piano carceri»).

26. Il 29 giugno 2010 un Comitato costituito dal Ministro della Giustizia, dal Ministro delle Infrastrutture e dal Capo del dipartimento della Protezione civile approvò il piano di intervento presentato dal Commissario delegato. Tale piano prevedeva prima di tutto la costruzione di 11 nuovi istituti penitenziari e di 20 padiglioni all'interno di strutture già esistenti, fatto che implicava la creazione di 9.150 posti in più e l'assunzione di 2.000 nuovi agenti di polizia penitenziaria. I lavori dovevano essere portati a termine entro il 31 dicembre 2012.

27. Inoltre, con la legge n. 199 del 26 novembre 2010 furono adottate delle disposizioni straordinarie in materia di esecuzione delle pene. Tale legge prevedeva in particolare che la pena detentiva non superiore a dodici mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, poteva essere eseguita presso l'abitazione del condannato o altro luogo di accoglienza, pubblico o privato, salvo nei casi di delitti particolarmente gravi. Questa legge resterà in vigore il tempo necessario per mettere in atto il piano di intervento per le carceri ma comunque non oltre il 31 dicembre 2013.

28. Lo stato di emergenza nazionale, inizialmente dichiarato fino al 31 dicembre 2010, è stato prorogato due volte. Attualmente è in vigore fino al 31 dicembre 2012.

29. Alla data del 13 aprile 2012, le carceri italiane accoglievano 66.585 detenuti, ossia un tasso di sovraffollamento del 148%. Il 42 % dei detenuti sono in attesa di essere giudicati e sono sottoposti a custodia cautelare.

#### **IV. TESTI INTERNAZIONALI PERTINENTI**

30. Le parti pertinenti dei rapporti generali del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti («CPT») sono così formulate:

Secondo rapporto generale (CPT/Inf (92) 3):

« 46. Il sovraffollamento è una questione di diretta attinenza al mandato del CPT. Tutti i servizi e le attività in un carcere sono influenzati negativamente se occorre farsi carico di un numero di detenuti maggiore rispetto a quello per il quale l'istituto è stato progettato; la qualità complessiva della vita in un istituto si abbassa, anche in maniera significativa. Inoltre, il livello di sovraffollamento in un carcere, o in una parte particolare di esso potrebbe essere tale da essere esso stesso inumano o degradante da un punto di vista fisico

47. Un programma soddisfacente di attività (lavoro, istruzione, sport, etc.) è di cruciale importanza per il benessere dei detenuti. Questo è valido per tutti gli istituti, sia per i condannati che per gli imputati. Il CPT ha notato che le attività in molte case circondariali sono estremamente limitate. L'organizzazione di regimi di attività in questi istituti – che hanno un turnover abbastanza rapido di reclusi – non è una questione semplice. Ovviamente, non possono esserci programmi di trattamento personalizzati quali quelli a cui si può aspirare in un istituto per detenuti definitivi. Comunque, i detenuti non possono essere lasciati semplicemente a languire per settimane, a volte mesi, chiusi nelle loro celle, e questo indipendentemente da quanto siano buone o meno le condizioni materiali all'interno delle celle. Il CPT ritiene che bisognerebbe mirare ad assicurare ai detenuti in attesa di giudizio la possibilità di trascorrere una parte ragionevole del giorno (8 ore o più) fuori dalle loro celle, occupati in attività significative di varia natura. Naturalmente, i regimi negli istituti per detenuti la cui sentenza è definitiva dovrebbero essere ancora più favorevoli.

48. Menzione a parte merita l'esercizio all'aria aperta. La richiesta che venga concessa ai detenuti almeno un'ora di esercizio all'aria aperta ogni giorno è diffusamente accettata quale tutela fondamentale (preferibilmente dovrebbe far parte di un programma più ampio di attività). Il CPT desidera sottolineare che tutti i detenuti senza eccezioni (inclusi quelli sottoposti a isolamento disciplinare) dovrebbero avere la possibilità di fare esercizio all'aria aperta quotidianamente. È inoltre assiomatico che gli spazi per l'esercizio all'aria aperta dovrebbero essere ragionevolmente ampi e, quando possibile, offrire riparo in caso di maltempo

49. Un facile accesso a strutture adeguate di bagni ed il mantenimento di buoni standard di igiene sono componenti essenziali di un ambiente umano

Riguardo ciò, il CPT deve dichiarare che non è accettabile la pratica radicata in alcuni paesi in base alla quale i detenuti utilizzano per i propri bisogni fisiologici buglioli che tengono nelle loro celle (che vengono in seguito "vuotati" in orari stabiliti). O uno spazio per il gabinetto è collocato nella cella (preferibilmente in un annesso sanitario) o devono esistere dei mezzi per garantire ai detenuti che ne abbiano bisogno di essere fatti uscire dalle loro celle senza alcun ritardo immotivato a qualsiasi ora (inclusa la notte). Inoltre, i detenuti devono avere accesso adeguato a spazi dove poter fare il bagno o la doccia. È inoltre auspicabile che l'acqua corrente sia resa disponibile all'interno delle celle

50. Il CPT aggiunge di essere particolarmente allarmato quando trova nello stesso istituto una combinazione di sovraffollamento, regime povero di attività e inadeguato accesso al gabinetto/spazi per lavarsi. L'effetto cumulativo di queste condizioni può risultare estremamente nocivo per i detenuti. »

### **Settimo rapporto generale (CPT/Inf (97) 10)**

« 13. Come il CPT ha puntualizzato nel suo 2° Rapporto Generale, il sovraffollamento carcerario è una questione di diretta pertinenza al mandato del Comitato (cfr. CPT/Inf (92) 3, paragrafo 46). Un carcere sovraffollato implica spazio ristretto e non igienico; una costante mancanza di privacy (anche durante lo svolgimento di funzioni basilari come l'uso del gabinetto), ridotte attività fuoricella, dovute alla richiesta di aumento del personale e dello spazio disponibili; servizi di assistenza sanitaria sovraccarichi; tensione crescente e quindi più violenza tra i detenuti e il personale. La lista è lunga dall'essere esaustiva. Il CPT ha dovuto concludere in più di un'occasione che gli effetti nocivi del sovraffollamento hanno portato a condizioni di detenzione inumane e degradanti.»

31. Il 30 settembre 1999 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adottò la Raccomandazione Rec(99)22 riguardante il sovraffollamento delle carceri e l'inflazione carceraria. Tale raccomandazione stabilisce in particolare quanto segue:

« Il Comitato dei Ministri, in virtù dell'articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Considerando che il sovraffollamento delle carceri e la crescita della popolazione carceraria costituiscono una sfida importante per le amministrazioni penitenziarie e per l'intero sistema della giustizia penale sia in termini di diritti umani che di gestione efficace degli istituti penitenziari;

Considerando che la gestione efficace della popolazione carceraria è subordinata ad alcune circostanze come la situazione complessiva della criminalità, le priorità in materia di lotta alla criminalità, la gamma di sanzioni previste dai testi legislativi, la gravità delle pene pronunciate, la frequenza del ricorso a sanzioni e misure applicate nella comunità, l'uso della custodia cautelare, l'efficienza e l'efficacia degli organi della giustizia penale e, in particolare, l'atteggiamento del pubblico nei confronti della criminalità e della sua repressione; (...)

Raccomanda ai governi degli Stati membri:

- di prendere tutte le misure appropriate in sede di revisione della loro legislazione e della loro prassi relative al sovraffollamento delle carceri e all'inflazione carceraria al fine di applicare i principi enunciati nell'Allegato alla presente Raccomandazione;

## **Allegato alla Raccomandazione n. R (99) 22**

### *I. Principi di base*

1. La privazione della libertà dovrebbe essere considerata come una sanzione o una misura di ultima istanza e dovrebbe pertanto essere prevista soltanto quando la gravità del reato renderebbe qualsiasi altra sanzione o misura manifestamente inadeguata.
2. L'ampliamento del parco penitenziario dovrebbe essere piuttosto una misura eccezionale in quanto, in generale, non è adatta ad offrire una soluzione duratura al problema del sovraffollamento. I paesi la cui capacità carceraria potrebbe essere nel complesso sufficiente ma non adeguata ai bisogni locali, dovrebbero sforzarsi di giungere ad una ripartizione più razionale di tale capacità.
3. È opportuno prevedere un insieme appropriato di sanzioni e di misure applicate nella comunità, eventualmente graduate in termini di gravità; è necessario motivare i procuratori e i giudici a farvi ricorso nel modo più ampio possibile.
4. Gli Stati membri dovrebbero esaminare l'opportunità di depenalizzare alcuni tipi di delitti o di riqualificarli in modo da evitare che essi richiedano l'applicazione di pene privative della libertà.
5. Al fine di concepire un'azione coerente contro il sovraffollamento delle carceri e l'inflazione carceraria, dovrebbe essere condotta un'analisi dettagliata dei principali fattori che contribuiscono a questi fenomeni. Un'analisi di questo tipo dovrebbe riguardare, in particolare, le categorie di reati che possono comportare lunghe pene detentive, le priorità in materia di lotta alla criminalità, e gli atteggiamenti e le preoccupazioni del pubblico nonché le prassi esistenti in materia di comminazione delle pene. (...)

### *III. Misure da applicare prima del processo penale*

#### *Evitare l'azione penale - Ridurre il ricorso alla custodia cautelare*

10. Alcune misure appropriate dovrebbero essere adottate in vista dell'applicazione integrale dei principi enunciati nella Raccomandazione n. (87) 18 riguardo la semplificazione della giustizia penale, fatto che implica, in particolare, che gli Stati membri, pur tenendo conto dei loro principi costituzionali o delle loro tradizioni giuridiche, applichino il principio dell'opportunità dell'azione penale (o misure aventi lo stesso obiettivo) e ricorrano a procedure semplificate e a transazioni come alternative alle azioni penali nei casi appropriati, al fine di evitare un procedimento penale completo.

11. L'applicazione della custodia cautelare e la sua durata dovrebbero essere ridotte al minimo compatibile con gli interessi della giustizia. Gli Stati membri dovrebbero, al riguardo, assicurarsi che la loro legislazione e la loro prassi siano conformi alle disposizioni pertinenti della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo ed alla giurisprudenza dei suoi organi di controllo e lasciarsi guidare dai principi enunciati nella Raccomandazione n. R (80) 11 in materia di custodia



cautelare per quanto riguarda, in particolare, i motivi che consentono l'applicazione della custodia cautelare.

12. È opportuno fare un uso più ampio possibile delle alternative alla custodia cautelare quali ad esempio l'obbligo, per l'indagato, di risiedere ad un indirizzo specificato, il divieto di lasciare o di raggiungere un luogo senza autorizzazione, la scarcerazione su cauzione, o il controllo e il sostegno di un organismo specificato dall'autorità giudiziaria. A tale proposito è opportuno valutare attentamente la possibilità di controllare tramite sistemi di sorveglianza elettronici l'obbligo di dimorare nel luogo precisato.

13. Per sostenere il ricorso efficace e umano alla custodia cautelare, è necessario impegnare le risorse economiche e umane necessarie e, eventualmente, mettere a punto i mezzi procedurali e tecnici di gestione appropriati. (...)

#### *V. Misure da applicare dopo il processo penale*

#### *L'applicazione delle sanzioni e delle misure applicate nella comunità - L'esecuzione delle pene privative della libertà*

22. Per fare in modo che le sanzioni e le misure applicate nella comunità siano delle alternative credibili alle pene detentive di breve durata, è opportuno assicurare una loro efficiente applicazione, in particolare:

- realizzando l'infrastruttura richiesta per l'esecuzione e il controllo di queste sanzioni comunitarie, in particolare al fine di dare assicurazioni ai giudici e ai procuratori sulla loro efficacia;
- mettendo a punto e applicando tecniche affidabili di previsione e di valutazione dei rischi nonché strategie di supervisione, al fine di identificare il rischio di recidiva del delinquente e garantire la protezione e la sicurezza del pubblico.

23. Sarebbe opportuno promuovere lo sviluppo di misure volte a ridurre la durata effettiva della pena eseguita, preferendo le misure individuali, quali la liberazione condizionale, alle misure collettive per la gestione del sovraffollamento carcerario (indulti collettivi, amnistie).

24. La liberazione condizionale dovrebbe essere considerata come una delle misure più efficaci e più costruttive che, non soltanto riduce la durata della detenzione, ma contribuisce anche in modo significativo al reinserimento pianificato del delinquente nella comunità.

25. Per promuovere ed estendere il ricorso alla liberazione condizionale, occorrerebbe creare nella comunità migliori condizioni di sostegno e di assistenza al delinquente nonché di controllo di quest'ultimo, in particolare per indurre le istanze giudiziarie o amministrative competenti a considerare questa misura come una opzione valida e responsabile.

26. I programmi di trattamento efficaci nel corso della detenzione così come il controllo e il trattamento dopo la liberazione dovrebbero essere concepiti ed applicati in modo da facilitare il reinserimento dei delinquenti, ridurre la recidiva,

garantire la sicurezza e la protezione del pubblico e motivare i giudici e i procuratori a considerare le misure volte a ridurre la durata effettiva della pena da scontare nonché le sanzioni e le misure applicate nella comunità, come opzioni costruttive e responsabili.»

32. La seconda parte della raccomandazione Rec(2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee (adottata l'11 gennaio 2006, nel corso della 952a riunione dei Delegati dei Ministri) è dedicata alle condizioni di detenzione. Nei suoi passaggi pertinenti al caso di specie essa è così formulata:

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

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

- a. le finestre devono essere sufficientemente ampie affinché i detenuti possano leggere e lavorare alla luce naturale in condizioni normali e per permettere l'apporto di aria fresca, a meno che esista un sistema di climatizzazione appropriato
- b. la luce artificiale deve essere conforme alle norme tecniche riconosciute in materia; e
- c. un sistema d'allarme deve permettere ai detenuti di contattare immediatamente il personale.

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

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

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

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

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

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

- a. i detenuti imputati dai detenuti condannati;
- b. i detenuti maschi dalle detenute femmine;
- c. i detenuti giovani adulti dai detenuti più anziani.

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

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

## **IN DIRITTO**

### **I. SULLA RIUNIONE DEI RICORSI**

33. Tenuto conto dell'analogia dei ricorsi per quanto riguarda le doglianze dei ricorrenti e il problema che pongono nel merito, la Corte ritiene necessario riunirli e decide di esaminarli congiuntamente in un'unica sentenza.

### **II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE**

34. Invocando l'articolo 3 della Convenzione, i ricorrenti sostengono che le loro rispettive condizioni detentive negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza costituiscono trattamenti inumani e degradanti. L'articolo 3 della Convenzione è così redatto:

*«Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.»*

35. Il Governo si oppone a questa tesi.

#### **A. Sulla ricevibilità**

##### **1. L'eccezione relativa al difetto della qualità di vittima**

36. Il Governo osserva che tutti i ricorrenti tranne il sig. Ghisoni sono stati scarcerati o trasferiti in altre celle dopo la presentazione dei loro ricorsi. A suo avviso, quei ricorrenti non possono più sostenere di essere vittime della violazione della Convenzione da loro denunciata e i loro ricorsi dovrebbero essere rigettati.

37. I ricorrenti interessati si oppongono a questa osservazione.

38. La Corte rammenta che una decisione o una misura favorevole al ricorrente è sufficiente, in linea di principio, a privarlo della qualità di «vittima» solo quando le autorità nazionali abbiano riconosciuto, esplicitamente o sostanzialmente, la violazione della Convenzione e vi abbiano posto rimedio (si vedano, ad esempio, *Eckle c. Germania*, 15 luglio 1982, § 69, serie A n. 51; *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, § 36, Recueil des arrêts et décisions 1996-III; *Dalban c. Romania* [GC], n. 28114/95, § 44, CEDU 1999-VI; e *Jensen c. Danimarca* (dec.), n. 48470/99, CEDU 2001-X).

39. I ricorrenti lamentano davanti alla Corte di essere stati detenuti nelle carceri di Busto Arsizio e di Piacenza per periodi particolarmente lunghi in condizioni contrarie alla Convenzione. Ora, è vero che, dopo la presentazione dei rispettivi ricorsi, gli interessati sono stati scarcerati o trasferiti in altri istituti penitenziari. Tuttavia, non si può ritenere che, con ciò, le autorità interne abbiano riconosciuto le violazioni denunciate dai ricorrenti e poi riparato il danno che essi avrebbero potuto subire a causa delle situazioni descritte nei loro ricorsi.

40.; La Corte conclude che tutti i ricorrenti possono ancora sostenere di essere «vittime» di una violazione dei loro diritti sanciti dall'articolo 3 della Convenzione.

## **2. L'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne**

41. Il Governo eccepisce il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne. A suo dire, qualsiasi persona detenuta o internata nelle carceri italiane può rivolgersi al magistrato di sorveglianza un reclamo in virtù degli articoli 35 e 69 della legge n. 354 del 1975. Questa via di ricorso sarebbe accessibile ed effettiva e consentirebbe di ottenere decisioni vincolanti e suscettibili di riparare eventuali violazioni dei diritti dei detenuti. Secondo il Governo, il procedimento davanti al magistrato di sorveglianza costituisce un rimedio pienamente giudiziario, all'esito del quale l'autorità adita può prescrivere all'amministrazione penitenziaria misure obbligatorie volte a migliorare le condizioni detentive della persona interessata.

42. Ora, il Governo osserva che soltanto il sig. Ghisoni, ricorrente della causa n. 61535/09, si è avvalso di questa possibilità presentando un reclamo davanti al magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia e ottenendo un'ordinanza favorevole. Secondo il Governo, ciò costituisce la prova dell'accessibilità e dell'effettività della via di ricorso in questione. Ne conseguirebbe che i ricorrenti che non si sono avvalsi di detto rimedio non hanno esaurito le vie di ricorso interne.

43. Quanto alla mancata esecuzione da parte dell'amministrazione penitenziaria di detta ordinanza del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia, il Governo afferma che il sig. Ghisoni ha ommesso di chiedere alle «autorità giudiziarie interne» la messa in esecuzione di tale decisione. Di conseguenza, esso ritiene che anche il ricorso del sig. Ghisoni debba essere dichiarato irricevibile per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.

44. I ricorrenti sostengono che il sistema italiano non offre alcuna via di ricorso suscettibile di porre rimedio al sovraffollamento delle carceri italiane e di portare a un miglioramento delle condizioni detentive.

45. In particolare, essi denunciano la non effettività del procedimento dinanzi al magistrato di sorveglianza. Osservano innanzitutto che il ricorso in questione non costituisce un rimedio giudiziario, bensì un ricorso di tipo amministrativo, giacché le decisioni del magistrato di sorveglianza non sono affatto vincolanti per le direzioni degli istituti penitenziari. Peraltro, essi sostengono che molti detenuti hanno cercato di migliorare le loro cattive condizioni carcerarie attraverso reclami rivolti al magistrato di sorveglianza, senza tuttavia ottenere alcun risultato. Di conseguenza, essi si ritengono dispensati dall'obbligo di esaurire tale rimedio.

46. Quanto al sig. Ghisoni, egli sostiene di avere esaurito le vie di ricorso interne presentando al magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia un reclamo sulla base degli articoli 35 e 69 della legge sull'ordinamento penitenziario. La sua esperienza sarebbe la prova della non effettività della via di ricorso indicata dal Governo.

A suo dire, l'ordinanza emessa dal magistrato di sorveglianza il 20 agosto 2010, che riconosceva che le condizioni detentive nel carcere di Piacenza erano inumane e ordinava alle autorità amministrative competenti di porre in essere tutte le misure necessarie per porvi rimedio con urgenza, è rimasta lettera morta per diversi mesi. Egli non vede quale altro passo avrebbe potuto fare per ottenere un'esecuzione rapida dell'ordinanza.

47. La Corte rammenta che la regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne mira a offrire agli Stati contraenti l'occasione per prevenire o riparare le violazioni denunciate nei loro confronti prima che tali denunce siano portate alla sua attenzione (si vedano, tra molte altre, Remli c. Francia, 23 aprile 1996, § 33, Recueil 1996-II, e Selmouni c. Francia [GC], n. 25803/94, § 74, CEDU 1999-V). La regola si fonda sull'ipotesi, oggetto dell'articolo 13 della Convenzione - e con il quale essa presenta strette affinità -, che l'ordinamento interno offra un ricorso effettivo quanto alla violazione dedotta (Kudła c. Polonia [GC], n. 30210/96, § 152, CEDU 2000-XI).

48. Tuttavia, l'obbligo derivante dall'articolo 35 si limita a quello di fare un uso normale dei ricorsi verosimilmente effettivi, sufficienti ed accessibili (tra altre, Vernillo c. Francia, 20 febbraio 1991, § 27, serie A n. 198). In particolare, la Convenzione prescrive l'esaurimento dei soli ricorsi che siano al tempo stesso relativi alle violazioni denunciate, disponibili e adeguati. Essi devono esistere con un sufficiente grado di certezza non solo nella teoria ma anche nella pratica, altrimenti mancano dell'effettività e dell'accessibilità volute (Dalia c. Francia, 19 febbraio 1998, § 38, Recueil 1998-I). Inoltre, secondo i «principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti», alcune circostanze particolari possono dispensare il ricorrente dall'obbligo di esaurire le vie di ricorso interne che gli si offrono. Allo stesso modo, la regola non si applica quando sia provata l'esistenza di una prassi amministrativa che consiste nella ripetizione di atti vietati dalla Convenzione e dalla tolleranza ufficiale dello Stato, tale da rendere vano o non effettivo qualsiasi procedimento (Aksoy c. Turchia, sentenza del 18 dicembre 1996, Recueil 1996-VI, § 52).

49. Infine, l'articolo 35 § 1 della Convenzione prevede una ripartizione dell'onere della prova. Per quanto riguarda il Governo, quando eccepisce il mancato esaurimento, esso deve convincere la Corte che il ricorso era effettivo e disponibile sia in teoria che in pratica all'epoca dei fatti, vale a dire che era accessibile, era in grado di offrire al ricorrente la riparazione delle doglianze e presentava ragionevoli prospettive di successo (Akdivar e altri c. Turchia, 16 settembre 1996, § 68, Recueil 1996 IV; e Sejdovic c. Italia [GC], n. 56581/00, § 46, CEDU 2006-II).

50. In particolare, la Corte ha già avuto modo di indicare che, nella valutazione dell'effettività dei rimedi riguardanti denunce di cattive condizioni detentive, la questione fondamentale è stabilire se la persona interessata possa ottenere dai giudici interni una riparazione diretta ed appropriata, e non semplicemente una tutela indiretta dei diritti sanciti dall'articolo 3 della Convenzione (si veda, tra

l'altro, Mandić e Jović c. Slovenia, nn. 5774/10 e 5985/10, § 107, 20 ottobre 2011). Così, un'azione esclusivamente risarcitoria non può essere considerata sufficiente per quanto riguarda le denunce di condizioni d'internamento o di detenzione asseritamente contrarie all'articolo 3, dal momento che non ha un effetto «preventivo» nel senso che non può impedire il protrarsi della violazione dedotta o consentire ai detenuti di ottenere un miglioramento delle loro condizioni materiali di detenzione (Cenbauer c. Croazia (dec.), n. 73786/01, 5 febbraio 2004; Norbert Sikorski c. Polonia, n. 17599/05, § 116, 22 ottobre 2009; Mandić e Jović c. Slovenia, sopra citata § 116; Parascineti c. Romania, n. 32060/05, § 38, 13 marzo 2012). In questo senso, perché un sistema di tutela dei diritti dei detenuti sanciti dall'articolo 3 della Convenzione sia effettivo, i rimedi preventivi e compensativi devono coesistere in modo complementare (Ananyev e altri c. Russia, nn. 42525/07 e 60800/08, § 98, 10 gennaio 2012).

51. Nel caso di specie, la Corte deve stabilire se il reclamo davanti al magistrato di sorveglianza italiano costituisca una via di ricorso rispondente ai criteri da essa stabiliti nella sua giurisprudenza. Innanzitutto, essa rileva che le parti non concordano sulla natura del rimedio in questione: il Governo afferma la natura pienamente giurisdizionale del procedimento davanti al magistrato di sorveglianza, mentre i ricorrenti ritengono che, vista la sua natura meramente amministrativa, non si tratti di un rimedio da esaurire. Ora, secondo la Corte, la questione non è determinante avendo essa già rilevato che, in alcune circostanze, le vie di ricorso di natura amministrativa possono rivelarsi efficaci – e costituire quindi rimedi da esaurire – in caso di doglianze riguardanti l'applicazione della normativa relativa al regime carcerario (Norbert Sikorski c. Polonia, sopra citata, § 111).

52. Ciò premesso, rimane da risolvere la questione dell'effettività, nella pratica, della via di ricorso indicata nel caso di specie dal governo convenuto. Al riguardo, la Corte constata che, nonostante quest'ultimo affermi che le decisioni emesse dai magistrati di sorveglianza nell'ambito del procedimento previsto dalla legge sull'ordinamento penitenziario sono vincolanti per le autorità amministrative competenti, l'ordinanza del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia del 20 agosto 2010, favorevole al sig. Ghisoni e ai suoi co-detenuti e che comportava l'adozione d'urgenza di misure adeguate, è rimasta a lungo non eseguita. Dal fascicolo emerge che il ricorrente fu trasferito in una cella per due persone, quindi con uno spazio a sua disposizione compatibile con le norme europee, solo nel febbraio 2011. Al riguardo, il Governo si è limitato a sostenere che gli interessati avrebbero dovuto chiedere la pronta esecuzione di detta ordinanza alle «autorità giudiziarie interne», senza peraltro precisare quali.

53. Per la Corte, è difficile conciliare quest'ultima affermazione del Governo con l'asserita effettività della procedura di reclamo dinanzi al magistrato di sorveglianza. Essa osserva che, anche ammesso che esista una via di ricorso riguardante l'esecuzione delle ordinanze dei magistrati di sorveglianza, il che non è stato affatto dimostrato dal Governo, non si può pretendere che un detenuto che ha ottenuto una decisione favorevole proponga ripetutamente ricorsi al fine di ottenere il riconoscimento dei suoi diritti fondamentali a livello dell'amministrazione penitenziaria.

54. Del resto, la Corte ha già osservato che il malfunzionamento dei rimedi «preventivi» in situazioni di sovraffollamento carcerario dipende ampiamente

dalla natura strutturale del fenomeno (Ananyev e altri c. Russia, sopra citata, § 111). Ora, dai fascicoli dei presenti ricorsi, nonché dai rapporti sulla situazione del sistema penitenziario italiano, non rimessa in discussione dal Governo davanti alla Corte, emerge che gli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza sono abbondantemente sovraffollati, così come un gran numero di carceri italiane, al punto che il sovraffollamento carcerario in Italia ha assunto le dimensioni di un fenomeno strutturale e non riguarda esclusivamente il caso particolare dei ricorrenti (si vedano, in particolare, Mamedova c. Russia, n. 7064/05, § 56, 1° giugno 2006; Norbert Sikorski c. Polonia, sopra citata, § 121). Pertanto, è facile immaginare che le autorità penitenziarie italiane non siano in grado di eseguire le decisioni dei magistrati di sorveglianza e di garantire ai detenuti condizioni detentive conformi alla Convenzione.

55. Alla luce di queste circostanze, la Corte ritiene che non sia stato dimostrato che la via di ricorso indicata dal Governo, tenuto conto in particolare della situazione attuale del sistema penitenziario, sia effettiva nella pratica, vale a dire che possa impedire il protrarsi della violazione denunciata e assicurare ai ricorrenti un miglioramento delle loro condizioni materiali di detenzione. Questi non erano quindi tenuti ad esaurirla prima di adire la Corte.

56. Pertanto, la Corte ritiene che sia opportuno rigettare anche l'eccezione di mancato esaurimento sollevata dal Governo. Essa constata che i ricorsi non sono manifestamente infondati ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione. Rilevando peraltro che essi non incorrono in altri motivi d'irricevibilità, li dichiara ricevibili.

## **B. Sul merito**

### ***1. Argomenti delle parti***

57. I ricorrenti lamentano la mancanza di spazio vitale nelle rispettive celle. Avendo tutti diviso celle di 9 m<sup>2</sup> con altre due persone, essi avrebbero avuto a disposizione uno spazio personale di 3 m<sup>2</sup>. Tale spazio, di per sé insufficiente, era peraltro ulteriormente ridotto dalla presenza di mobili nelle celle.

58. Inoltre, i ricorrenti denunciano l'esistenza di gravi problemi di distribuzione di acqua calda negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza. A loro dire, per molto tempo la mancanza di acqua calda ha limitato a tre volte a settimana l'accesso alla doccia. Infine, i ricorrenti detenuti a Piacenza lamentano l'apposizione alle finestre delle celle di pesanti sbarre metalliche che impediscono all'aria e alla luce del giorno di entrare nei locali.

59. Il Governo si oppone agli argomenti dei ricorrenti, sostenendo genericamente che le condizioni detentive denunciate dagli interessati non raggiungono in nessun caso la soglia minima di gravità richiesta dall'articolo 3 della Convenzione.

60. Quanto all'istituto penitenziario di Busto Arsizio, stando al Governo la situazione è sotto il controllo delle autorità; infatti, il sovraffollamento in quell'istituto non ha raggiunto una soglia preoccupante. Il Governo fa sapere che, alla data dell'8 febbraio 2011, l'istituto, progettato per ospitare 297

persone, accoglieva 439 detenuti. Il Governo ammette che nelle celle è stato aggiunto un terzo letto a causa della situazione di sovraffollamento nell'istituto. Tuttavia, il fatto di dividere una cella di 9 m<sup>2</sup> con altre due persone non costituirebbe un trattamento inumano o degradante. Peraltro, il Governo si limita a sostenere che il problema denunciato dai ricorrenti della mancanza di acqua calda nell'istituto è al momento risolto grazie all'installazione di un nuovo sistema di distribuzione idrica.

61. Per quanto concerne le condizioni detentive nel carcere di Piacenza, il Governo sostiene che la capienza massima dell'istituto è di 346 persone. Ora, a suo avviso, esso ospitava 412 persone l'11 marzo 2011. Il Governo ne conclude che il sovraffollamento in quell'istituto, benché reale, non raggiunge dimensioni preoccupanti.

62. Secondo il Governo, le celle del carcere di Piacenza hanno una superficie di 11 m<sup>2</sup>, contrariamente alle affermazioni dei ricorrenti, e in genere sono occupate da due persone. Tuttavia, esso ammette che in alcune celle del carcere è stato posto un terzo detenuto per periodi limitati e per far fronte alla crescita della popolazione carceraria.

63. Stando al Governo, i ricorrenti non hanno né provato di avere avuto a disposizione uno spazio personale inferiore a 3 m<sup>2</sup>, né precisato la durata del loro mantenimento nelle condizioni denunciate davanti alla Corte. Pertanto, le loro doglianze non sarebbero sufficientemente provate.

64. Quanto agli altri trattamenti denunciati dai ricorrenti, il Governo afferma che il problema della scarsità di acqua calda nel carcere di Piacenza era legato ad un malfunzionamento della stazione di pompaggio ed è stato risolto dalle autorità e che, quindi, adesso è possibile accedere alla doccia tutti i giorni. Infine, il Governo sostiene che i detenuti nel carcere di Piacenza passano quattro ore al giorno fuori delle loro celle e dedicano due ore in più alle attività sociali.

## **2. Principi stabiliti nella giurisprudenza della Corte**

65. La Corte rileva che di solito le misure privative della libertà comportano per il detenuto alcuni inconvenienti. Tuttavia, essa rammenta che la carcerazione non fa perdere al detenuto il beneficio dei diritti sanciti dalla Convenzione. Al contrario, in alcuni casi, la persona incarcerata può avere bisogno di una maggiore tutela proprio per la vulnerabilità della sua situazione e per il fatto di trovarsi totalmente sotto la responsabilità dello Stato. In questo contesto, l'articolo 3 pone a carico delle autorità un obbligo positivo che consiste nell'assicurare che ogni prigioniero sia detenuto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della misura non sottopongano l'interessato ad uno stato di sconforto né ad una prova d'intensità che ecceda l'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano assicurati adeguatamente (Kudła c. Polonia [GC], n. 30210/96, § 94, CEDU 2000-XI; Norbert Sikorski c. Polonia, sopra citata § 131).

66. Quanto alle condizioni detentive, la Corte prende in considerazione gli effetti cumulativi di queste nonché le specifiche affermazioni del ricorrente (Dougoz c. Grecia, n. 40907/98, CEDU 2001-II). In particolare, il tempo durante il quale un



individuo è stato detenuto nelle condizioni denunciate costituisce un fattore importante da considerare (Alver c. Estonia, n. 64812/01, 8 novembre 2005).

67. Quando il sovraffollamento carcerario raggiunge un certo livello, la mancanza di spazio in un istituto penitenziario può costituire l'elemento centrale da prendere in considerazione nella valutazione della conformità di una data situazione all'articolo 3 (si veda, in questo senso, Karalevičius c. Lituania, n. 53254/99, 7 aprile 2005).68. Così, quando si è dovuta occupare di casi di sovraffollamento grave, la Corte ha giudicato che tale elemento, da solo, basta a concludere per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione. Di norma, sebbene lo spazio ritenuto auspicabile dal CPT per le celle collettive sia di 4 m<sup>2</sup>, si tratta di casi emblematici in cui lo spazio personale concesso ad un ricorrente era inferiore a 3 m<sup>2</sup> (Kantjyrev c. Russia, n. 37213/02, §§ 50-51, 21 giugno 2007; Andreï Frolov c. Russia, n. 205/02, §§ 47-49, 29 marzo 2007; Kadikis c. Lettonia, n. 62393/00, § 55, 4 maggio 2006; Sulejmanovic c. Italia, n. 22635/03, § 43, 16 luglio 2009).69. Invece, in cause in cui il sovraffollamento non era così serio da sollevare da solo un problema sotto il profilo dell'articolo 3, la Corte ha notato che, nell'esame del rispetto di tale disposizione, andavano presi in considerazione altri aspetti delle condizioni detentive. Tra questi elementi figurano la possibilità di utilizzare i servizi igienici in modo riservato, l'aerazione disponibile, l'accesso alla luce e all'aria naturali, la qualità del riscaldamento e il rispetto delle esigenze sanitarie di base (si vedano anche gli elementi risultanti dalle regole penitenziarie europee adottate dal Comitato dei Ministri, citate nel paragrafo 32 supra). Così, persino in cause in cui ciascun detenuto disponeva di uno spazio variabile dai 3 ai 4 m<sup>2</sup>, la Corte ha concluso per la violazione dell'articolo 3 quando la mancanza di spazio era accompagnata da una mancanza di ventilazione e di luce (Moisseiev c. Russia, n. 62936/00, 9 ottobre 2008; si vedano anche Vlassov c. Russia, n. 78146/01, § 84, 12 giugno 2008; Babouchkine c. Russia, n. 67253/01, § 44, 18 ottobre 2007); da un accesso limitato alla passeggiata all'aria aperta (István Gábor Kovács c. Ungheria, n. 15707/10, § 26, 17 gennaio 2012) o da una mancanza totale d'intimità nelle celle (si vedano, mutatis mutandis, Belevitskiy c. Russia, n. 72967/01, §§ 73-79, 1° marzo 2007; Khudoyorov c. Russia, n. 6847/02, §§ 106-107, CEDU 2005-X (estratti); e Novoselov c. Russia, n. 66460/01, §§ 32 e 40-43, 2 giugno 2005).

### **3. Applicazione dei principi summenzionati alle presenti cause**

70. La Corte osserva innanzitutto che il Governo non ha contestato che i sigg. Torreggiani, Biondi e Bamba abbiano occupato durante tutta la loro detenzione nel carcere di Busto Arsizio celle di 9 m<sup>2</sup>, ciascuno con altre due persone.

71.; Le versioni delle parti divergono invece quanto alle dimensioni delle celle occupate dai ricorrenti detenuti nel carcere di Piacenza e al numero di occupanti delle stesse. Ciascuno dei cinque ricorrenti interessati afferma di dividere celle di 9 m<sup>2</sup> con altre due persone, mentre il Governo sostiene che le celle in questione misurano 11 m<sup>2</sup> e sono di regola occupate da due persone. La Corte nota peraltro che il Governo non ha fornito alcun documento in merito ai ricorrenti interessati né ha presentato informazioni riguardanti le dimensioni reali delle celle da loro occupate. Secondo il Governo, spetta ai ricorrenti provare la realtà delle loro affermazioni riguardanti lo spazio personale a loro disposizione e la durata del trattamento denunciato davanti alla Corte.

72. La Corte, sensibile alla particolare vulnerabilità delle persone che si trovano sotto il controllo esclusivo degli agenti dello Stato, quali le persone detenute, ribadisce che la procedura prevista dalla Convenzione non si presta sempre ad un'applicazione rigorosa del principio affermatosi *incumbit probatio* (l'onere della prova spetta a colui che afferma) in quanto, inevitabilmente, il governo convenuto è talvolta l'unico ad avere accesso alle informazioni che possono confermare o infirmare le affermazioni del ricorrente (Khoudoyorov c. Russia, n. 6847/02, § 113, CEDU 2005-X (estratti); e Benediktov c. Russia, n. 106/02, § 34, 10 maggio 2007; Brândușe c. Romania, n. 6586/03, § 48, 7 aprile 2009; Ananyev e altri c. Russia, sopra citata, § 123). Ne consegue che il semplice fatto che la versione del Governo contraddica quella fornita dal ricorrente non può, in mancanza di un qualsiasi documento o spiegazione pertinenti da parte del Governo, indurre la Corte a rigettare le affermazioni dell'interessato come non provate (Ogică c. Romania, n. 24708/03, § 43, 27 maggio 2010).

73. Pertanto, poiché il Governo non ha presentato alla Corte informazioni pertinenti idonee a giustificare le sue affermazioni, la Corte esaminerà la questione delle condizioni detentive dei ricorrenti sulla base delle affermazioni degli interessati e alla luce di tutte quante le informazioni in suo possesso.

74. Al riguardo, essa nota che le versioni dei ricorrenti detenuti a Piacenza sono unanimi quanto alle dimensioni delle loro celle. Inoltre, la circostanza che la maggior parte dei locali di detenzione di quell'istituto misuri 9 m<sup>2</sup> è confermata dalle ordinanze del magistrato di sorveglianza di Reggio Emilia (paragrafo 11 supra). Quanto al numero di persone ospitate nelle celle, il Governo non ha presentato alcun documento pertinente estratto dai registri del carcere, nonostante sia l'unico ad avere accesso a questo tipo d'informazioni, pur riconoscendo che la situazione di sovraffollamento nel carcere di Piacenza ha reso necessario il collocamento di una terza persona in alcune celle dell'istituto.

75. In mancanza di documenti che dimostrino il contrario e tenuto conto della situazione di sovraffollamento generalizzato nel carcere di Piacenza, la Corte non ha alcun motivo di dubitare delle affermazioni dei sigg. Sela, Ghisoni, Hajjoubi e Haili, secondo le quali essi hanno diviso le celle con altre due persone, disponendo così, proprio come i sigg. Torreggiani, Bamba e Biondi (si veda il paragrafo 70 supra), di uno spazio vitale individuale di 3 m<sup>2</sup>. Essa osserva che tale spazio era peraltro ulteriormente ridotto dalla presenza di mobilio nelle celle.

76. Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che i ricorrenti non abbiano beneficiato di uno spazio vitale conforme ai criteri da essa ritenuti accettabili con la sua giurisprudenza. Essa desidera rammentare ancora una volta in questo contesto che la norma in materia di spazio abitabile nelle celle collettive raccomandata dal CPT è di quattro metri quadrati (Ananyev e altri, sopra citata, §§ 144 e 145).

77. La Corte osserva poi che la grave mancanza di spazio sperimentata dai sette ricorrenti per periodi variabili dai quattordici ai cinquantaquattro mesi (paragrafi 6 e 7 supra), costitutiva di per sé di un trattamento contrario alla Convenzione, sembra essere stata ulteriormente aggravata da altri trattamenti denunciati dagli interessati. La mancanza di acqua calda nei due istituti per lunghi periodi, ammessa dal Governo, nonché l'illuminazione e la ventilazione insufficienti nelle celle del carcere di Piacenza, sulle quali il Governo non si è espresso, non hanno

mancato di causare nei ricorrenti un'ulteriore sofferenza, benché non costituiscano di per sé un trattamento inumano e degradante.

78. Anche se la Corte ammette che nel caso di specie niente suggerisce che vi sia stata intenzione di umiliare o di degradare i ricorrenti, l'assenza di un tale scopo non può escludere una constatazione di violazione dell'articolo 3 (si veda, tra altre, Peers c. Grecia, n. 28524/95, § 74, CEDU 2001 III). La Corte ritiene che le condizioni detentive in questione, tenuto conto anche della durata della carcerazione dei ricorrenti, abbiano sottoposto gli interessati ad una prova d'intensità superiore all'inevitabile livello di sofferenza inerente alla detenzione.

79. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione.

### **III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 46 DELLA CONVENZIONE**

80. Ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione:

*«1. Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti.*

*2. La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione.»*

#### **A. Argomenti delle parti**

81. Il Governo non si oppone all'applicazione della procedura della sentenza pilota prevista dall'articolo 46 della Convenzione, pur facendo osservare che le autorità italiane hanno posto in essere una serie di misure importanti volte a risolvere il problema del sovraffollamento carcerario. Esso esorta la Corte a prendere in considerazione gli sforzi fatti dallo Stato italiano.

82. I ricorrenti denunciano l'esistenza in Italia di un problema strutturale e si dichiarano favorevoli all'applicazione della procedura in questione. Soltanto il sig. Torreggiani (ricorso n. 43517/09) si è opposto all'applicazione della procedura della sentenza pilota, in quanto non accetta che il suo caso riceva un trattamento analogo a quello di altri ricorrenti.

#### **B. Valutazione della Corte**

##### *1. Principi generali pertinenti*

83. La Corte rammenta che, come interpretato alla luce dell'articolo 1 della Convenzione, l'articolo 46 crea per lo Stato convenuto l'obbligo giuridico di porre in atto, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali e/o individuali che si rendano necessarie per salvaguardare il diritto del ricorrente di cui la Corte ha constatato la violazione. Misure di questo tipo devono essere adottate anche nei confronti di altre persone nella stessa situazione dell'interessato; si presume, infatti, che lo Stato ponga fine ai problemi all'origine delle constatazioni operate dalla Corte (Scozzari e Giunta c. Italia [GC], nn. 39221/98 e 41963/98, § 249, CEDU 2000 VIII; S. e Marper c. Regno Unito [GC], nn. 30562/04 e 30566/04, § 134, 4 dicembre 2008).

84. Al fine di facilitare l'effettiva attuazione delle sue sentenze secondo il principio di cui sopra, la Corte può adottare una procedura di sentenza pilota che le consenta di mettere in luce chiaramente, nella sua sentenza, l'esistenza di problemi strutturali all'origine delle violazioni e di indicare le misure o azioni particolari che lo Stato convenuto dovrà adottare per porvi rimedio (Hutten-Czapska c. Polonia [GC], n. 35014/97, §§ 231-239 e il suo dispositivo, CEDU 2006 VIII, e Broniowski c. Polonia [GC], n. 31443/96, §§ 189-194 e il suo dispositivo, CEDU 2004 V). Quando adotta una simile prassi, la Corte tiene tuttavia in debito conto le rispettive attribuzioni degli organi della Convenzione: in virtù dell'articolo 46 § 2 della Convenzione, spetta al Comitato dei Ministri valutare l'attuazione delle misure individuali o generali adottate in esecuzione della sentenza della Corte (si veda, mutatis mutandis, Broniowski c. Polonia (composizione amichevole) [GC], n. 31443/96, § 42, CEDU 2005 IX).

85. Un altro fine importante perseguito dalla procedura della sentenza pilota è quello di indurre lo Stato convenuto a trovare, a livello nazionale, una soluzione alle numerose cause individuali originate dallo stesso problema strutturale, dando così effetto al principio di sussidiarietà che è alla base del sistema della Convenzione (Bourdov c. Russia (n. 2), n. 33509/04, § 127, CEDU 2009). Infatti, la Corte non assolve necessariamente al meglio il suo compito, che consiste, secondo l'articolo 19 della Convenzione, nell'«assicurare il rispetto degli impegni risultanti per le Alte Parti contraenti dalla (...) Convenzione e dai suoi Protocolli», ripetendo le stesse conclusioni in un gran numero di cause (ibidem).

86. La procedura della sentenza pilota ha lo scopo di facilitare la risoluzione più rapida ed effettiva di un malfunzionamento sistemico che colpisce la tutela del diritto convenzionale in questione nell'ordinamento giuridico interno (Wolkenberg e altri c. Polonia (dec.), n. 50003/99, § 34, CEDU 2007 (estratti)). L'azione dello Stato convenuto deve tendere principalmente alla risoluzione di tali malfunzionamenti e all'attuazione, se necessario, di ricorsi interni effettivi che consentano di denunciare le violazioni commesse. Tuttavia, essa può anche comprendere l'adozione di soluzioni ad hoc quali composizioni amichevoli con i ricorrenti o offerte unilaterali d'indennizzo, in conformità con le esigenze della Convenzione (Bourdov (n. 2), sopra citata, § 127).

## *2. Applicazione nel caso di specie dei principi summenzionati*

### **a) Sull'esistenza di una situazione incompatibile con la Convenzione che richieda l'applicazione della procedura della sentenza pilota nel caso di specie**

87. La Corte ha appena constatato che il sovraffollamento carcerario in Italia non riguarda esclusivamente i casi dei ricorrenti (paragrafo 54 supra). Essa rileva, in particolare, che il carattere strutturale e sistemico del sovraffollamento carcerario in Italia emerge chiaramente dai dati statistici indicati in precedenza nonché dai termini della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale proclamata dal presidente del Consiglio dei ministri italiano nel 2010 (paragrafi 23-29 supra).

88. Questi dati nel loro complesso rivelano che la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un problema sistemico risultante da un

malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone (si veda, *mutatis mutandis*, Broniowski c. Polonia, sopra citata, § 189). Secondo la Corte, la situazione constatata nel caso di specie è, pertanto, costitutiva di una prassi incompatibile con la Convenzione (Bottazzi c. Italia [GC], n. 34884/97, § 22, CEDU 1999 V; Bourdov (n. 2), sopra citata, § 135).

89. Del resto, il carattere strutturale del problema individuato nelle presenti cause è confermato dal fatto che diverse centinaia di ricorsi proposti contro l'Italia al fine di sollevare un problema di compatibilità con l'articolo 3 della Convenzione delle inadeguate condizioni detentive legate al sovraffollamento carcerario in diversi istituti penitenziari italiani sono attualmente pendenti dinanzi ad essa. Il numero di questo tipo di ricorsi è in continuo aumento.

90. Conformemente ai criteri stabiliti nella sua giurisprudenza, la Corte decide di applicare la procedura della sentenza pilota al caso di specie, tenuto conto del crescente numero di persone potenzialmente interessate in Italia e delle sentenze di violazione alle quali i ricorsi in questione potrebbero dare luogo (Maria Atanasiu e altri c. Romania, nn. 30767/05 e 33800/06, §§ 217-218, 12 ottobre 2010). Essa sottolinea anche il bisogno urgente di offrire alle persone interessate una riparazione appropriata su scala nazionale (Bourdov (n. 2), sopra citata, §§ 129-130).

## **b) Misure di carattere generale**

91. La Corte rammenta che le sue sentenze hanno carattere essenzialmente declaratorio e che, in linea di principio, spetta allo Stato convenuto scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, i mezzi per assolvere il suo obbligo giuridico riguardo all'articolo 46 della Convenzione (Scozzari e Giunta, sopra citata, § 249).

92. Essa osserva che, recentemente, lo Stato italiano ha adottato misure che possono contribuire a ridurre il fenomeno del sovraffollamento negli istituti penitenziari e le sue conseguenze. Essa si compiace per i passi compiuti dalle autorità nazionali e non può far altro che incoraggiare lo Stato italiano a proseguire gli sforzi. Tuttavia, è inevitabile constatare che, nonostante gli sforzi tanto legislativi quanto logistici intrapresi dall'Italia nel 2010, il tasso nazionale di sovraffollamento continuava ad essere molto elevato nell'aprile 2012 (essendo passato dal 151% nel 2010 al 148% nel 2012). La Corte osserva che questo bilancio moderato è tanto più preoccupante in quanto il piano d'intervento d'urgenza elaborato dalle autorità nazionali ha una durata limitata nel tempo, dal momento che la fine dei lavori di costruzione di nuovi istituti penitenziari è prevista per la fine dell'anno 2012 e le disposizioni in materia di esecuzione della pena, che hanno carattere straordinario, sono applicabili solo fino a fine 2013 (paragrafo 27 supra).

93. La Corte è consapevole della necessità di sforzi conseguenti e sostenuti sul lungo periodo per risolvere il problema strutturale del sovraffollamento carcerario. Tuttavia, essa rammenta che, stante l'inviolabilità del diritto tutelato dall'articolo 3 della Convenzione, lo Stato è tenuto ad organizzare il suo sistema penitenziario in modo tale che la dignità dei detenuti sia rispettata (Mamedova c. Russia, n. 7064/05, § 63, 1° giugno 2006).

94. In particolare, quando lo Stato non è in grado di garantire a ciascun detenuto condizioni detentive conformi all'articolo 3 della Convenzione, la Corte lo esorta ad agire in modo da ridurre il numero di persone incarcerate, in particolare attraverso una maggiore applicazione di misure punitive non private della libertà (Norbert Sikorski, sopra citata, § 158) e una riduzione al minimo del ricorso alla custodia cautelare in carcere (tra l'altro, Ananyev e altri, sopra citata, § 197). A quest'ultimo riguardo, la Corte è colpita dal fatto che il 40% circa dei detenuti nelle carceri italiane siano persone sottoposte a custodia cautelare in attesa di giudizio (paragrafo 29 supra).

95. Non spetta alla Corte suggerire agli Stati delle disposizioni riguardanti le loro politiche penali e l'organizzazione del loro sistema penitenziario. Tali processi sollevano un certo numero di questioni complesse di ordine giuridico e pratico che, in linea di principio, vanno oltre la funzione giudiziaria della Corte. Tuttavia, essa desidera rammentare in questo contesto le raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che invitano gli Stati ad esortare i procuratori e i giudici a ricorrere il più possibile alle misure alternative alla detenzione e a riorientare la loro politica penale verso il minimo ricorso alla carcerazione allo scopo, tra l'altro, di risolvere il problema della crescita della popolazione carceraria (si vedano, in particolare, le raccomandazioni del Comitato dei Ministri Rec(99)22 e Rec(2006)13).

96. Quanto alla o alle vie di ricorso interne da adottare per far fronte al problema sistemico riconosciuto nella presente causa, la Corte rammenta che, in materia di condizioni detentive, i rimedi «preventivi» e quelli di natura «compensativa» devono coesistere in modo complementare. Così, quando un ricorrente sia detenuto in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione, la migliore riparazione possibile è la rapida cessazione della violazione del diritto a non subire trattamenti inumani e degradanti. Inoltre, chiunque abbia subito una detenzione lesiva della propria dignità deve potere ottenere una riparazione per la violazione subita (Benediktov c. Russia, sopra citata, § 29; e Ananyev e altri, sopra citata, §§ 97-98 e 210-240).

97. La Corte osserva di avere constatato che il solo ricorso indicato dal governo convenuto nelle presenti cause che possa migliorare le condizioni detentive denunciate, vale a dire il reclamo rivolto al magistrato di sorveglianza in virtù degli articoli 35 e 69 della legge sull'ordinamento penitenziario, è un ricorso accessibile, ma non effettivo nella pratica, dato che non consente di porre fine rapidamente alla carcerazione in condizioni contrarie all'articolo 3 della Convenzione (paragrafo 55 supra). D'altra parte, il Governo non ha dimostrato l'esistenza di un ricorso in grado di consentire alle persone incarcerate in condizioni lesive della loro dignità di ottenere una qualsiasi forma di riparazione per la violazione subita. Al riguardo, essa osserva che la recente giurisprudenza che attribuisce al magistrato di sorveglianza il potere di condannare l'amministrazione a pagare un indennizzo pecuniario è lungi dal costituire una prassi consolidata e costante delle autorità nazionali (paragrafi 20-22 supra).

98. La Corte non deve suggerire quale sarebbe il modo migliore di instaurare le vie di ricorso interne necessarie (Hutten-Czapska, sopra citata, § 239). Lo Stato può modificare i ricorsi esistenti o crearne di nuovi in modo tale che le violazioni dei diritti tratti dalla Convenzione possano essere riparate in maniera realmente effettiva (Xenides-Arestis c. Turchia, n. 46347/99, § 40, 22 dicembre 2005). Ad

esso spetta anche garantire, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, che il ricorso o i ricorsi di recente attuazione rispettino, nella teoria come nella pratica, le esigenze della Convenzione.

99. La Corte ne conclude che le autorità nazionali devono creare senza indugio un ricorso o una combinazione di ricorsi che abbiano effetti preventivi e compensativi e garantiscano realmente una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia. Tale o tali ricorsi dovranno essere conformi ai principi della Convenzione, come richiamati in particolare nella presente sentenza (si vedano, tra l'altro, i paragrafi 50 e 95 supra), ed essere posti in essere nel termine di un anno dalla data in cui questa sarà divenuta definitiva (si veda, a titolo di confronto, Xenides-Arestis, sopra citata, § 40, e il punto 5 del dispositivo).

### **c) Procedura da seguire nelle cause simili**

100. La Corte rammenta di potersi pronunciare, nella sentenza pilota, sulla procedura da seguire nell'esame di tutte le cause simili (si vedano, mutatis mutandis, Broniowski, sopra citata, § 198; e Xenides-Arestis, sopra citata, § 50).

101. Al riguardo, la Corte decide che, in attesa dell'adozione da parte delle autorità interne delle misure necessarie sul piano nazionale, l'esame dei ricorsi non comunicati aventi come unico oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia sarà rinviato per il periodo di un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva. La Corte si riserva la facoltà, in qualsiasi momento, di dichiarare irricevibile una causa di questo tipo o di cancellarla dal ruolo in seguito ad un accordo amichevole tra le parti o ad una composizione della controversia con altri mezzi, conformemente agli articoli 37 e 39 della Convenzione. Per quanto riguarda invece i ricorsi già comunicati al governo convenuto, la Corte potrà proseguire il loro esame per la via della procedura normale

## **IV. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE**

102. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

*«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»*

### **A. Danno**

103. I ricorrenti richiedono le seguenti somme per il danno morale che avrebbero subito.

Il sig. Torreggiani chiede 10.600 EUR per una detenzione di 54 mesi in cattive condizioni; il sig. Bamba, detenuto per 39 mesi, si rimette al giudizio della Corte; il sig. Biondi chiede 15.000 EUR per una detenzione di 24 mesi; i sigg. Sela, El Haili e Hajjoubi chiedono 15.000 EUR ciascuno per la detenzione rispettivamente di 14, 39 e 16 mesi; il sig. Ghisoni chiede un risarcimento di 30.000 EUR per un periodo di 17 mesi.

104. Il Governo si oppone a queste richieste.

105. La Corte ritiene che i ricorrenti abbiano subito un danno morale certo e che, per fissare gli importi dei risarcimenti da accordare a questo titolo agli interessati, sia opportuno tener conto del tempo che essi hanno trascorso in cattive condizioni detentive. Decidendo in via equitativa, come vuole l'articolo 41 della Convenzione, essa ritiene opportuno accordare ai sigg. Torreggiani, Biondi e El Haili le somme da essi richieste a titolo di danno morale. Decide peraltro di assegnare 23.500 EUR al sig. Bamba, 11.000 EUR al sig. Sela, 12.000 EUR al sig. Hajjoubi e 12.500 EUR al sig. Ghisoni allo stesso titolo.

## **B. Spese**

106. I ricorrenti chiedono anche il rimborso delle spese corrispondenti alla procedura innanzi alla Corte. Soltanto i sigg. Sela, El Haili, Hajjoubi e Ghisoni hanno fornito documenti giustificativi a sostegno delle loro pretese. Essi chiedono rispettivamente 16.474 EUR, 5.491 EUR, 5.491 EUR e 6.867 EUR.

107. Il Governo si oppone a queste richieste.

108. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese sostenute solo nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole. Nel caso di specie e tenuto conto dei documenti in suo possesso e della sua giurisprudenza, la Corte ritiene ragionevole accordare ai sigg. Sela, El Haili, Hajjoubi e Ghisoni la somma di 1.500 EUR ciascuno per le spese relative alla procedura svoltasi innanzi ad essa. Al contrario, la Corte decide di rigettare le richieste degli altri ricorrenti che erano stati autorizzati a presentarsi personalmente innanzi ad essa e che non hanno prodotto documenti giustificativi a sostegno delle loro pretese.

## **C. Interessi moratori**

109. La Corte ritiene opportuno basare il tasso degli interessi moratori sul tasso di interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

## **PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITA'**

1. *Decide* di riunire i ricorsi;
2. *Dichiara* i ricorsi ricevibili;
3. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione;
4. *Dichiara* che lo Stato convenuto dovrà, entro un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva in virtù dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, istituire un ricorso o un insieme di ricorsi interni effettivi idonei ad offrire una riparazione adeguata e sufficiente in caso di sovraffollamento carcerario, e ciò conformemente ai principi della Convenzione come stabiliti nella giurisprudenza della Corte;
5. *Dichiara* che, in attesa che vengano adottate le misure di cui sopra, la Corte differirà, per la durata di un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva, la procedura in tutte le cause non ancora comunicate aventi unicamente ad oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia



riservandosi la facoltà, in qualsiasi momento, di dichiarare irricevibile una causa di questo tipo o di cancellarla dal ruolo a seguito di composizione amichevole tra le parti o di definizione della lite con altri mezzi, conformemente agli articoli 37 e 39 della Convenzione;

6. *Dichiara*
- a. che lo Stato convenuto deve versare ai ricorrenti, entro tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme:
- i. 10.600 EUR (diecimilaseicento euro) al sig. Torreggiani; 23.500 EUR (ventitremilacinquecento euro) al sig. Bamba; 15.000 EUR (quindicimila euro) al sig. Biondi; 11.000 EUR (undicimila euro) al sig. Sela; 15.000 EUR (quindicimila euro) al sig. El Haili; 12.000 EUR (dodicimila euro) a Hajjoubi; 12.500 EUR (dodicimilacinquecento euro) al sig. Ghisoni, più l'importo eventualmente dovuto a titolo d'imposta, per il danno morale;
- ii. 1.500 EUR (millecinquecento euro) ciascuno ai sigg. Sela, El Haili, Hajjoubi e Ghisoni, più l'importo eventualmente dovuto a titolo d'imposta, per le spese;
- b. che, a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;
7. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto l'8 gennaio 2013, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Danutė Jočienė, Presidente

Stanley Naismith, Cancelliere

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articoli 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'esposizione dell'opinione separata del giudice Jočienė.

D.J.  
S.H.N.

<b>LISTA DELLE CAUSE</b>			
<b>Numero di ricorso</b>	<b>Data d'introduzione</b>	<b>Nome e cognome del ricorrente, data di nascita e cittadinanza</b>	<b>Nome e cognome del rappresentante</b>
43517/09	06/08/2009	<b>Fermo-Mino TORREGGIANI</b> 09/05/1948 Italiana	Il ricorrente è stato autorizzato a rappresentarsi personalmente dinanzi alla Corte
46882/09	12/08/2009	<b>Bazoumana BAMBA</b> 18/12/1972 Ivorianana	Il ricorrente è stato autorizzato a rappresentarsi personalmente dinanzi alla Corte

55400/09	19/09/2009	<b>Raoul Riccardo BIONDI</b> 22/12/1967 Italiana	Il ricorrente è stato autorizzato a rappresentarsi personalmente dinanzi alla Corte
57875/09	20/10/2009	<b>Afrim SELA</b> 02/02/1979 Albanese	Avv. Flavia Urciuoli
61535/09	29/10/2009	<b>Tarcisio GHISONI</b> 26/09/1952 Italiana	Avv. Patrizia Rodi
35315/10	10/06/2010	<b>Mohamed EL HAILI</b> 01/01/1977 Marocchina	Avv. Giuseppe Rossodivita
37818/10	01/07/2010	<b>Radouane HAJJOUBI</b> 01/01/1975 Marocchina	Avv. Giuseppe Rossodivita

#### OPINIONE CONCORDANTE DEL GIUDICE JOČIENĚ

Nella causa Sulejmanovic c. Italia (n. 22635/03, sentenza del 16 luglio 2009), ho votato contro la violazione dell'articolo 3 della Convenzione per le ragioni esposte nell'opinione dissenziente del giudice Zagrebelsky, alla quale ho aderito.

Dalla data di pubblicazione della sentenza Sulejmanovic, la Corte ha ricevuto un flusso via via crescente di ricorsi riguardanti il sovraffollamento nelle carceri italiane. Le autorità italiane hanno esse stesse chiaramente ammesso a livello nazionale (§ 24 della sentenza) questo problema strutturale delle carceri italiane ed hanno previsto misure concrete ed effettive nel 2010 per rimediare al problema del sovraffollamento carcerario (§§ 23 - 29 della sentenza). Peraltro, è stato anche dichiarato e prorogato due volte lo stato di emergenza nazionale (§ 28 della sentenza). Gli impegni politici dello Stato italiano sono molto importanti per elaborare un piano di azione e per risolvere finalmente il problema del sovraffollamento negli istituti penitenziari italiani.

In secondo luogo, il magistrato di sorveglianza ha anche riconosciuto molto chiaramente il problema della situazione delle carceri - il giudice ha concluso che i ricorrenti erano esposti a trattamenti inumani per il fatto di dover condividere celle esigue con altri due detenuti, ed erano oggetto di una discriminazione rispetto ad altri detenuti che condividevano lo stesso tipo di cella con una sola persona; è chiaro che, in realtà, lo spazio vitale abitabile nelle celle collettive raccomandato dal CPT non è stato rispettato nel caso dei ricorrenti (§ 14, §§ 74 e 76 della sentenza).

Sono queste le due principali ragioni che mi hanno indotto a modificare la mia opinione e a votare con la maggioranza in questa causa in cui la Corte conclude per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione e indica le misure generali che le autorità italiane devono adottare per risolvere il problema strutturale del sovraffollamento delle carceri italiane.

Fonte: Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione effettuata da Rita Carnevali, assistente linguistico, e dalla dott.ssa Rita Pucci, funzionario linguistico.

## *Allegato 4 - Il Manifesto "No-Prison"*

### **MANIFESTO**

1. Il sistema della giustizia penale come solo dispensatore di sofferenza non è tollerabile. Neppure infliggere dolore all'autore di una strage è utile al miglioramento della società: al sangue delle vittime si aggiungerebbe unicamente una sofferenza in più: quella del pluriomicida condannato. Quanto, poi, possa essere giusto reagire al male con il male ci sembra una questione oggi priva di senso, stante che la pena retributiva rinvia all'idea di meritevolezza di pena improponibile in uno Stato laico.
2. Eppure nella cultura patibolare che da millenni ci ammorba, alla paura di essere vittime, collettivamente reagiamo invocando penalità come sofferenza nei confronti di chi giudichiamo pericoloso perché autore di un delitto. L'idea che al male si debba reagire con il male finisce così per non essere messa in discussione, quasi fosse una ovvietà. Mentre, con spirito critico, dovremmo interrogarci su cosa possiamo fare per limitare il delitto, perché il delitto è esso pure sofferenza, dolore, male.
3. Nella società moderna, la reazione al delitto è politicamente legittima solo se utile, cioè se capace di contrastare la criminalità e/o contenere la recidiva: cioè, se la reazione al delitto è effettivamente capace di prevenire futuri delitti.
4. Con l'avvento dell'era moderna, la società occidentale ha ritenuto che la pena privativa della libertà – cioè il carcere – avesse sia la virtù di minimizzare la sofferenza della reazione penale, sia la capacità di intimidire i potenziali violatori dal delinquere, nonché di educare i condannati a non recidivare. Il carcere fu salutato come fulgida invenzione del progresso dei tempi: una pena finalmente democratica, perché privativa di un bene da tutti gli uomini posseduto e apprezzato in uguale misura: la libertà personale; una pena misurabile con estrema precisione: da un secondo all'eternità; una pena economicamente virtuosa, perché finalizzata ad un progetto di inclusione sociale del condannato.
5. Le finalità di prevenzione non sono mai entrate in crisi: esse furono e rimangono a distanza di due secoli ancora condivisibili e meritevoli di essere tenacemente perseguite. Ad entrare in irrisolvibile crisi sono state invece le modalità punitive. Prima fra tutte, il carcere. Sul punto non merita insistere più di tanto: il fallimento carcerario è da tempo universalmente ed unanimemente riconosciuto. La pena carceraria aveva al suo apparire persuaso per la sua efficacia preventiva. Il tempo ci ha mostrato, senza ombra di dubbio, da vero galantuomo, che ci eravamo illusi: il carcere ha clamorosamente fallito ogni finalità preventiva della pena.

6. I dati di questo fallimento sono davanti agli occhi di tutti coloro che intendono il vero senza pregiudizi ideologici: il carcere non solo tradisce la sua mission preventiva, cioè non produce sicurezza dei cittadini nei confronti della criminalità, ma nel suo operare viola sistematicamente i diritti fondamentali, cioè attenta alla dignità umana dei detenuti e delle loro famiglie.
7. L'aumento della popolazione carcerata rende evidente come la paura della punizione non sia un argomento capace di ridurre i reati: lo spettro della prigione non potrà mai fungere da inibitore delle condotte devianti - come peraltro non lo furono le sanguinarie pene di un tempo - per mille e buone ragioni: perché l'agire umano non sempre è governato dalla razionalità; perché la pena che deve seguire al delitto è una eventualità solo probabile, mai una certezza; ecc.
8. I detenuti risocializzati alla legalità, sono ovunque pochi e lo sono "nonostante" il carcere e non "in virtù" del carcere. La recidiva, in quasi tutto il mondo, supera il 70%. La stragrande maggioranza di chi oggi è in carcere non lo è per la prima volta e non lo sarà per l'ultima. Non esiste Paese al mondo che a questa regola faccia eccezione. E anche sotto questo profilo, esiste una ricca letteratura scientifica internazionale che non solo ci descrive il fenomeno, ma ci spiega anche perché il carcere - pure il migliore del mondo - non riuscirà mai ad educare alla legalità attraverso la sofferenza della privazione della libertà personale. L'esperienza oramai secolare delle conseguenze della detenzione ci insegna, al contrario, che la pena del carcere educa alla delinquenza e alla violenza.
9. La prigione, sempre ed ovunque, viola i diritti fondamentali e compromette gravemente la dignità umana dei condannati. Certo: non tutte le carceri sono uguali sotto il profilo del rispetto dei diritti dei detenuti ed è quindi giusto riconoscere che ci sono sistemi penitenziari migliori o peggiori di altri. Ma non esiste esempio storico di un carcere capace di limitare la sofferenza del condannato a quella sola che consegue alla privazione della libertà personale. La pretesa punitiva di farlo attraverso la privazione della libertà personale necessariamente comporta che altri fondamentali diritti vengano sistematicamente compromessi: dalla vita all'incolumità fisica; dall'affettività alla salute; dal lavoro all'istruzione; ecc. Il carcere, a ben intendere, sempre più ci appare come una pena pre-moderna, come una sofferenza più del corpo che dell'anima.
10. Il riformismo penitenziario può oggi giustificarsi solo in una strategia di riduzione del danno. Si può, se lo si vuole, limitare quantitativamente le pene detentive; si può, se lo si vuole, contenere la sofferenza del carcere. Ma questo, confessiamolo, poteva valere anche un tempo per le pene corporali e la tortura. Ma così operando non si converte il fallimento carcerario in successo. Anche il carcere migliore è nella sostanza inaccettabile. Se, in ossequio anche al riconoscimento di molte costituzioni democratiche moderne come quella italiana del 1947, la reazione al delitto deve essere rispettosa della dignità umana e perseguire finalità di inclusione sociale, il carcere - per quanto riformato - non sarà comunque una risposta

soddisfacente al delitto, perché mai il carcere potrà effettivamente favorire l'inclusione sociale di chi ha commesso un delitto, perché mai il carcere potrà essere in assoluto rispettoso della dignità umana del condannato.

11. Per lungo tempo e da parte anche di forze progressiste si è coltivata la speranza che un carcere riformato potesse trasformarsi in un'occasione di investimento pedagogico e di aiuto per la maggioranza di chi impatta con il sistema penale, che è – sempre ed ovunque – in prevalenza appartenente ad un universo di soggetti deboli e marginali. Intenzione condivisibile e pure fondata sul riconoscimento veritiero della natura prevalentemente di classe della penalità carceraria. Sì, è vero, il carcere, fin dalle sue origini, è il luogo di contenzione coatta dei poveri. Come è vero che si finisce in carcere prevalentemente perché si è poveri. Sia chiaro: che i poveri debbano essere aiutati ci convince, come politicamente ci soddisfa la missione di politiche di inclusione sociale dei marginali. Ma ciò non consente di confidare che la volontà di aiuto e di inclusione sociale possano soddisfarsi nell'allocazione sociale della sofferenza. Fin che rimaniamo all'interno della penalità, non possiamo che essere ancorati alla cultura patibolare del dare dolore intenzionalmente e del dolore come unica moneta per espiare la colpa. Qui si annida l'irrisolvibile paradosso di ogni riformismo penale.
12. Credere e praticare oggi una volontà abolizionista del carcere è irrealistico quanto nel passato lo fu invocare l'abolizione della tortura e della pena di morte. Nulla di sostanzialmente diverso: anche allora ai pochi che si schierarono contro, i più opposero scetticismo, accusando gli abolizionisti di imperdonabile ingenuità. Ma la storia ha dato ragione a questi ingenui: la società senza pena di morte è più sicura della società piena di forche; la giustizia penale senza tortura garantisce l'accertamento della verità di più e meglio della pratica delle confessioni estorte sotto tormento.
13. Liberarsi dalla necessità del carcere perché pena inutile e crudele non comporta affatto rinunciare a tutelare il bene pubblico della sicurezza dalla criminalità. Anzi: per il solo fatto di rinunciare al carcere si produce più sicurezza dal pericolo criminale, stante che il carcere è fattore criminogeno esso stesso. Una società senza prigionieri è più sicura, come più sicura è una società senza pena di morte. Ma liberarsi dalla necessità del carcere comporta anche qualche cosa di più importante che ridurre le nostre insicurezze. Significa liberarsi della pratica che fa dei poveri i soli capri espiatori di una società fondata sulla disuguaglianza. Riflettete: è mai possibile che le carceri di tutto il mondo siano abitate al 90% solo ed unicamente da persone povere? Con ciò non vogliamo insinuare che la "detenzione sociale" sia il prodotto di una accentuata propensione a delinquere dei poveri. Le migliori ricerche scientifiche ci suggeriscono una diversa spiegazione: la pericolosità criminale è distribuita equamente in tutte le classi sociali, ma ad essere puniti e a finire in carcere sono prevalentemente coloro che godono di minore immunizzazione dal sistema penale, cioè coloro che sono economicamente, culturalmente e socialmente più deboli. E questa pratica di verticalizzazione sociale

per mezzo della penalità, cioè attraverso il sistema penal-carcerario finalizzato alla produzione di maggiore differenziazione, confessiamolo, è sempre più intollerabile.

14. Per educare le persone alla legalità ed al rispetto delle regole è necessario che anche le regole siano rispettose delle persone. Questa ovvietà pedagogica è un punto d'appoggio sufficiente per rovesciare il sistema intero della penalità. Perché mai siamo tanto insensati e presuntuosi da presumere di educare al rispetto delle regole attraverso la rappresentazione ed esecuzione di un dolore? Eppure così è: tutto quanto concerne il sistema della giustizia che si fonda sulla penalità è pensato, costruito, agito e giustificato per rappresentare e dare dolore. Ricordiamo nuovamente: la pena è sofferenza inflitta intenzionalmente. Non è un errore o un costo collaterale non sempre evitabile di un'azione altrimenti positiva. Quando si invoca la legittima difesa per giustificare il sistema delle pene legali, si commette un grave errore: per invocare la legittima difesa è necessario che la minaccia al diritto mio e/o di altri sia attuale, mentre quanto lo Stato castiga il colpevole, il diritto mio o di altri è già stato leso o messo in pericolo. Insomma: non si punisce per difenderci da una minaccia che ci incombe, perché oramai è troppo tardi, ma solo per dare ad altri dolore. Ma perché questo ostinato sadismo? E' il permanere di un pregiudizio antico, quello che confida che "la pena valga comunque e sempre la pena" di essere inflitta, che il dolore sia cioè una specie di farmaco salvifico. Non tanto e non solo una medicina utile per il condannato, ma anche, se non soprattutto, per noi. Questa è la cultura patibolare da cui dobbiamo liberarci.
15. E', pertanto, necessario ripensare completamente a come confrontarci alla "questione criminale", immaginando una politica di sicurezza dal delitto che sia in grado di mettere in crisi il termine stesso "pena", che evoca solo dolore e sofferenza, ridando invece dignità ai termini che usiamo per indicare gli obblighi e i doveri nelle relazioni sociali. Più del 90% delle persone che sono oggi in carcere, potrebbero essere ben diversamente responsabilizzate e controllate in libertà: attraverso opportunità pedagogiche ed assistenziali, attraverso modalità lavorative e formative, attraverso risposte economiche, attraverso opportunità risarcitorie.
16. Anche se ciò manderà in crisi tanti operatori e addetti ai lavori, figli di una cultura carcerocentrica, è ormai evidente che le prigioni devono essere chiuse per far spazio ad altro che sia effettivamente rispettoso dei diritti anche delle persone che si sono rese responsabili di gravissimi delitti. E' realistico supporre infatti che avremo ancora necessità di interventi segreganti nei confronti di alcuni, ma che pensiamo siano comunque pochi, pochissimi, se l'attuale sistema definisce pericoloso solo un detenuto su cento.
17. La risposta al delitto non può che essere un intervento volto ad educare ad una libertà consapevole attraverso la pratica della libertà. Questa deve essere la regola. Ripetiamo: nei limitati casi in cui questo non sia immediatamente possibile, solo eccezionalmente, si possono prevedere risposte di tipo custodiale nei confronti della criminalità più pericolosa, ma in quanto extrema ratio a precise condizioni:

- a) La perdita della libertà deve realizzarsi all'interno di strutture che salvaguardino sempre e comunque la dignità delle persone e i loro diritti. I luoghi preposti per questo non possono essere le carceri che conosciamo: esse sono state pensate per l'afflizione e la punizione e non per favorire l'inclusione sociale. Noi immaginiamo altro: altro nella fisicità delle costruzioni e nell'economia degli spazi, altro nella professionalità di chi è preposto al controllo, al dialogo e all'aiuto.
- b) I tempi di questa permanenza in strutture segregative debbono comunque essere ridotti al minimo e cessare in presenza di un interesse serio, da parte del condannato, in favore di programmi di inclusione sociale in libertà.

18. Per superare la cultura della pena e del carcere e riportare le persone che hanno violato la legge alla legalità ed al rispetto delle regole è assolutamente necessario che anche le regole siano rispettose delle persone! Dalle persone non possiamo pretendere cose anche giuste ma in modo ingiusto!

19. L'istituto della mediazione deve entrare stabilmente nel sistema della giustizia penale, in modo da poter essere applicato nelle diverse fasi della vicenda giudiziaria ed esecutiva, a seconda delle disponibilità e possibilità.

20. La risposta alla criminalità attraverso la libertà deve coinvolgere tutti i soggetti sociali del territorio e non può più essere lasciata solo agli esperti.

Livio Ferrari

Massimo Pavarini



## *Allegato 5 - La Riparazione dopo le atrocità. E' possibile? Di Nils Christie*

### **La riparazione dopo le atrocità. È possibile?**

Nils Christie – istituto di Criminologia e Sociologia del Diritto. Università di Oslo.  
3 Luglio 2012 .

Non mi piace la parola riparazione. E' un termine che si può usare facilmente parlando di un quadro o di un palazzo. Un vecchio quadro sporco o danneggiato può essere restaurato, può essere riportato ad una perduta bellezza. Un palazzo rovinato può essere ristrutturato e può diventare ancora più bello di prima. Ma cosa succede quando si ha a che fare con omicidi o peggio? Quando delle atrocità sono state commesse, come ad Auschwitz o Birkenau?

Le persone uccise non torneranno più, se non attraverso ricordi o memorie. E coloro che erano vicini alla vittima potrebbero desiderare che l'omicida bruci in eterno all'inferno. Che cosa rimane da riparare?

Il sistema sociale. Le atrocità producono dolore e disperazione. Ma possono anche contenere barlumi di speranza. Vorrei sottolinearne alcuni, prima di tutto a livello sociale, e poi per quel che riguarda il sistema penale in generale. I tribunali non saranno trasformati in strumenti della giustizia riparativa, ma alcuni elementi della giustizia riparativa potrebbero trovare spazio nei tribunali, migliorando la funzione sociale dei tribunali stessi.

#### Atti di orrore

Era il pomeriggio del 22 Luglio quando un ordigno esplose appena fuori dal palazzo del governo ad Oslo, un palazzo alto, alla cui cima è collocato l'ufficio del Primo Ministro. Tutta l'area sembrava una zona di guerra. Otto persone morirono sul colpo, molti altri furono ospedalizzati. Ma mentre il tempo passava, altre notizie allarmanti cominciarono ad arrivare: c'era stata una sparatoria ad un campo estivo per giovani attivisti del Partito Laburista. Il campo si svolgeva su una piccola isola in mezzo ad un lago, ad un'ora di distanza da Oslo. Un uomo alto camminava avanti e indietro uccidendo sistematicamente tutti quelli che trovava, anche ragazzini di 14 anni. Senza pietà, sparando a chiunque vedesse. Ne vide molti, addirittura 69.

L'orrore, la disperazione, il dolore che si diffuse per tutto il paese può essere solo descritto per mano di un artista. Io mi limiterò a sottolineare un dettaglio che, nel corso della notte, portò sollievo. L'assassino non era un immigrato. Era un uomo alto e biondo, molto norvegese.

In breve si ebbe anche la notizia che il primo ministro era vivo. Apparendo in tv e alla radio, espresse dolore, disperazione, solidarietà per le vittime, ma una questione rimase centrale nei suoi discorsi quella notte ed i giorni seguenti: che non avremmo risposto a questi atti di violenza con vendetta e terrore, ma preservando invece i nostri ideali di una società democratica.

Rose, non odio

Il terzo giorno dopo la strage, fu organizzata una commemorazione fuori dal municipio di Oslo. La città ha 600.000 abitanti, e secondo alcune stime fummo in 150.000 a partecipare. Intervenero l'erede al trono, il primo ministro e alcuni dei sopravvissuti. Nessuno di loro pronunciò parole di vendetta. Uno dei sopravvissuti invece dichiarò: "Fateci rispondere con le rose, e non con la vendetta". Un altro invece disse "Se un singolo uomo può dimostrare così tanto odio, immaginate quanto amore possiamo dimostrare noi tutti insieme". Il sindaco di Oslo in un'intervista affermò "Insieme puniremo l'assassino. La nostra punizione sarà ancora più apertura, più tolleranza, più democrazia." Alcune settimane dopo si tennero le elezioni comunali ed il sindaco venne rieletto con una vittoria schiacciante.

Solo rose, sia a parole che a fatti. Quasi tutti avevano in mano dei fiori che vennero poi lasciati in dei punti commemorativi in giro per la città. Fu anche pianificata una processione dal municipio, poi cancellata perché c'erano troppe persone. Memoriali simili furono tenuti in tutto il paese nei giorni seguenti. Le tasse sulle rose importate furono temporaneamente rimosse in maniera tale che non ce ne fosse scarsità, ed il trasporto pubblico ad Oslo fu dirottato per non far rovinare i memoriali floreali nel centro città.

In un certo senso, fummo tutti molto vicini in quei giorni. I politici ebbero un ruolo importante nell'aggregazione. Il nostro primo ministro, Jens Stoltenberg fu straordinario nel dare parole alle sensazioni. Non ci fu niente della retorica politica di George Bush dopo l'11 settembre o di David Cameron dopo le rivolte dell'agosto 2011. I leader politici norvegesi misero da parte le proprie differenze, anche se le elezioni si stavano avvicinando. La situazione era troppo grave per indulgere in schermaglie di partito. Quegli ultimi giorni di Luglio mi ricordarono la fine dell'occupazione tedesca in Norvegia nel 1945: un immenso senso di comunità, una nazione unita, almeno per un po'.

Furono giorni terribili, ma anche di speranza. In un articolo che scrissi con Hedda Giertsen usammo il titolo: "Da questo nascerà una Norvegia migliore" (Information, Copenhagen 25 Luglio). Ci si sentiva così, l'orrore ci aveva fatto scendere in strada e ci aveva unito.

Attorno a cosa ci riunivamo? Prima di tutto attorno alle vittime, ossia dei giovani che si erano ritrovati insieme su quell'isola per imparare a preservare e migliorare il nostro paese. Ed attorno al sistema stesso. Eravamo tutti minacciati: i nostri valori e la nostra percezione come Paese. Il killer aveva sfidato elementi centrali del nostro sistema di valori: ricerche comparative internazionali dimostrano che i Norvegesi sono uno dei popoli in cui la fiducia reciproca è al massimo ed il numero di omicidi al minimo. E poi tutte queste atrocità!

### Ricostruire un paese

In quelle prime settimane, la Norvegia era diventata un grande teatro di mediazione. Di solito pensiamo alla riparazione come un processo che coinvolge un numero limitato di partecipanti: la vittima, il colpevole, il mediatore. Ma per noi, nei giorni a seguire il 22 Luglio, fu l'intera nazione ad essere coinvolta. Lo shock e il dolore erano così grandi che dovettero essere create nuove forme di elaborazione. Le emozioni furono esposte, i valori spiegati e le norme rafforzate. In gran parte furono i giovani

sopravvissuti al massacro la forza trainante di questo processo, senza che esperti si mettessero nel mezzo, o che facessero dichiarazioni prima che fosse ultimata l'indagine. Le rose, piuttosto che l'odio, furono in quei primi giorni un regalo per noi, da parte loro.

#### In tribunale

Dieci settimane di procedimento penale si sono appena concluse. Nessun'altra soluzione sarebbe stata possibile. Per quanto io sia un ardente sostenitore della giustizia riparativa, devo ammettere che non sarebbe stato possibile trattare questi omicidi premeditati al di fuori dal sistema penale. Il colpevole non accetta di vedere le proprie gesta come sbagliate ed è molto improbabile che sarà in grado di farlo nel futuro prossimo. Vede se stesso come un comandante in un una guerra santa, un salvatore della Cristianità dall'invasione dell'Islam, dal Marxismo culturale e dal femminismo, tutte idee da lui rivendicate in un manoscritto di 1.500 pagine. Nella sua testa ha ucciso per salvare la Norvegia e per i suoi standard la Norvegia ha ancora bisogno di essere salvata.

#### Rose in tribunale

Il tribunale è stato in parte certamente influenzato dal processo riparativo iniziato dalla società, e molti di quegli ideali trovarono particolare spazio durante le prime giornate del processo. Alle vittime fu data speciale attenzione. Per esempio, esperti di medicina forense spiegarono le cause della morte per ogni caso individuale. Tutto fu descritto nei più intimi dettagli, e per ogni vittima fu esposta una gigantografia. Dopo la descrizione dei dottori del come e del perché la morte era avvenuta, veniva tenuto un breve memoriale durante il quale si ricordava la vittima e la sua breve vita. Dopo questa prima settimana durante la quale il processo si concentrò sulle vittime, quella seguente lasciò spazio ai sopravvissuti, di cui molti erano stati gravemente feriti. Mai prima d'ora era stata data così tanta attenzione alle vittime in un tribunale norvegese. Inoltre, i parenti delle vittime erano tutti assistiti da uno o più legali, per un totale di più di 170 avvocati coinvolti nel caso.

L'atmosfera in tribunale era silenziosa, seria, spesso disperatamente triste. Una specie di funerale che andava avanti di giorno in giorno. Con un'eccezione: un giorno un uomo urlò: "Vai all'inferno, sei l'omicida di mio fratello!" Poi lanciò una delle sue scarpe nella direzione di Breivik. Fu un atto simbolico di denigrazione: l'uomo veniva dall'Iraq. La scarpa colpì uno degli avvocati difensori, e molti nella stanza applaudirono. Ma ad un isolato di distanza, forse lo stesso giorno o il giorno prima, circa 40.000 persone si erano riunite in una grande piazza a seguito di un'iniziativa organizzata da un gruppo di ragazzi su Facebook. Cantarono tutti insieme Figli dell'arcobaleno, una canzone che l'assassino aveva detto di odiare. E' una canzone per i bambini di tutti i colori.

L'assassino fu per lo più accolto con cortesia. Vestiva abiti ordinari in tribunale e non portava le manette. Per i primi giorni, nell'entrare in aula, salutò con una specie di saluto fascista, ma smise fino all'ultimo giorno di processo. Strinse le mani al pubblico ministero e fu interrogato senza particolare aggressività. Gli fu anche concessa un'ora per spiegare le idee politiche che lo avevano portato alla strage. Personalmente spero

e credo che possa diventare una procedura standard nei tribunali penali del paese che i trasgressori della legge siano accolti con dignità, e che gli venga concesso spazio per descrivere le motivazioni dietro i loro atti.

Sul dare dolore

Fin qua tutto bene, in una prospettiva riparativa. Ma questo è avvenuto in un tribunale penale. E deve essere questo tribunale a decidere su tre elementi:

E' colpevole?

Se è colpevole, può essere punito?

Se può essere punito, quanto dolore deve ricevere?

Per quel che riguarda la colpevolezza: ammette gli omicidi, ma non si pensa colpevole, perché si vede come un comandante in una guerra santa. Il salvatore del paese, un soldato cristiano in guerra, tanto che aveva fatto girare un manoscritto contenente questo messaggio. La corte sembra avere un verdetto semplice: colpevole.

Ma poi c'è l'inevitabile domanda: quest'uomo è un uomo normale? O è insano di mente? Per rispondere, furono chiamati esperti di salute mentale, e qui molto fu distrutto da un punto di vista riparativo.

Il lavoro di un folle?

Prima che iniziasse il processo, due psichiatri investigarono la mente di Breivik. Lo dichiararono pazzo, paranoico e schizofrenico, un modo semplice per renderlo diverso da noi. L'intero rapporto non è ancora pubblico ma fughe di notizie hanno rivelato che gli psichiatri basarono la loro diagnosi in larga parte sulle sue azioni, sulle sue atrocità. Uno che agisce a quel modo e scrive quelle cose, deve per forza essere pazzo.

La diagnosi scatenò un sollevamento popolare. I sopravvissuti ed i familiari delle vittime chiesero ulteriori perizie. Il pubblico ministero protestò, ma i giudici accettarono e chiesero che fossero chiamati altri due esperti, i quali lo dichiararono sano di mente.

Una situazione barocca. Le due coppie di psichiatri sedettero per le dieci settimane del processo una accanto all'altra nella prima fila dell'aula, di fronte a Breivik. Una coppia vedeva un uomo fuori dalla normalità e che sarebbe dovuto essere mandato in un ospedale psichiatrico, l'altra coppia invece vedeva una persona senza dubbio particolare ma che comunque meritava il carcere.

Breivik protestò aspramente contro la diagnosi di infermità mentale, perché danneggiava la sua causa. Dal suo punto di vista la punizione era preferibile al trattamento psichiatrico ed i suoi avvocati si ritrovarono in una situazione eccezionale: dovevano sostenere la sua sanità mentale e farlo sottoporre a una qualche forma di punizione, o farlo dichiarare infermo di mente e quindi andare in un ospedale psichiatrico? Conclusero che non era pazzo e che quindi poteva essere incarcerato. Il pubblico ministero giunse alla conclusione opposta: potrebbe essere pazzo. Visto il dubbio, e vista la legislazione norvegese, non doveva essere punito ma tenuto sotto controllo in una struttura del Ministero della Salute. La corte deciderà per la fine di Agosto.

Io personalmente spero lo trovino sano di mente.

L'assassino, uno di noi

Se ricostruire significa riportare il sistema a ciò che era prima delle atrocità, allora una diagnosi di insanità mentale potrebbe aiutare. Permette di alienare il killer, differenziandolo da noi. Ed inoltre, in una prospettiva riparativa, tale alienazione annulla la domanda centrale: cosa è che nei norvegesi e nella Norvegia fa che accadano eventi di questo tipo?

E' norvegese – come me. Veniamo dalla stessa classe sociale. Per un periodo ho abitato vicino a dove abitava lui. Perché lui? Da dove ha ricavato i suoi modelli, le sue idee? O, ancora più inquietante, è una caratteristica di noi norvegesi? Viviamo in una cultura sempre preoccupata dal successo materiale, e che fino a poco tempo fa era coinvolta in svariate guerre. Quando i piloti norvegesi tornarono dopo aver bombardato la Libia, il nostro Ministro della Difesa li accolse ringraziandoli.

Più trasformiamo l'uomo responsabile della strage del 22 Luglio nel male incarnato, in un mostro, in un pazzo, meno saremo in grado di capire quello che abbiamo in comune con lui e quello che dovremmo cambiare nel nostro paese se lo vogliamo riportare a degli standard che possiamo accettare.

L'incantesimo è spezzato

In questo caso, con due diverse conclusioni mediche, l'incantesimo delle attività diagnostiche si è spezzato. Questo apre la questione ad un dibattito più ampio e partecipato. Come ha potuto fare una cosa del genere, pazzo o non pazzo che sia? Non sembra pazzo nelle sue apparizioni in tribunale, non più di chiunque altro. Dichiara di avere dei sostenitori, ed è vero, riceve pacchi di lettere ogni giorno. Se venisse dato per matto, la sua attrattiva probabilmente diminuirebbe, anche se non per certo. C'è una sottocultura di pensiero e argomentazioni neofasciste che, in questi anni, si sta sviluppando in Europa che potrebbe essere tenuta sotto controllo se Breivik fosse dichiarato pazzo.

Lui continua a insistere di perseguire una causa, di voler portare un messaggio politico e vuole usare il tribunale come piattaforma per far conoscere la sua ideologia. Alcuni cercarono di fermare questo uso personale del processo. Come scrisse il Presidente della nostra Facoltà di Legge (Dag og Tid, 8 Giugno 2012): "Il Tribunale non è un luogo dove dibattere le sue idee politiche". Non condivido questa opinione, ma ammetto che queste sono acque pericolose in cui navigare. Breivik è un pericoloso estremista. E' corretto dare spazio alle sue idee? Ad una specie di Adolf Hitler? Io penso di sì. In questo contesto, deve avere la libertà di difendersi. Anche se si tratta di ascoltare idee e valori deplorabili per la maggior parte di noi, in un tribunale ha diritto di essere ascoltato. Potrebbe anche addirittura essere meglio che tali idee siano esposte in tribunale, davanti a tutti, piuttosto che nascoste e covate in segreto su internet.

Ma se verrà ritenuto colpevole, allora la questione sarà diversa. Ha ucciso per ottenere una piattaforma da cui far conoscere le proprie idee. Non dovrebbe ottenere un beneficio da tali azioni raccapriccianti attraverso un accesso continuo a internet ed ai media.

Ne consegue una questione: se dovesse essere ritenuto colpevole, sarebbe giusto lasciargli continuare a fare propaganda su internet, sui giornali, in pamphlets o libri? Sarà stato condannato per i crimini più orribili mai commessi in Norvegia. Una volta incarcerato non potrà più uccidere, ma sarebbe giusto fargli continuare la sua guerra a parole, col rischio che incoraggi altri a copiare i suoi atti? Personalmente credo che no, non dovrebbe avere il diritto di continuare una guerra iniziata in tal modo.

La dichiarazione di possibile infermità mentale pone anche un altro problema: nasconde la normalità dell'uccidere. Molte persone sono in grado di compiere atti atroci contro altri esseri umani, dalle scariche elettriche alla tortura, ma queste persone non sono ritenute pazze. Sono persone normali. Il punto non è solo interrogarsi sulla banalità del male, ma capire gli elementi che lo trasformano in routine. Bisogna ancora una volta chiederci: che cosa è che in noi e nella situazione politica internazionale porta a tali comportamenti? Come possiamo migliorare il nostro sistema per far divenire meno interessante o allettante l'omicidio?

Punire i folli?

Un tempo gli psichiatri forensi erano fondamentali per salvare le persone dalla tortura e dalla morte. Se ritenute pazze, potevano finire in manicomio. Adesso non è più chiaro cosa sia preferibile, se il carcere o un ospedale psichiatrico. Inoltre, le persone inferme di mente hanno responsabilità sulle proprie azioni? Alcuni nel movimento anti-psichiatrico pensano che affermare che non sia così sia in realtà una violazione dei diritti umani di tali individui.

Nel caso norvegese è abbastanza ovvio che la psichiatria forense ha perso mola credibilità. La cosa non mi dispiace, visto che per anni mi sono battuto per l'eliminazione degli psichiatri dai procedimenti penali, anche se la loro presenza è spesso stata un conforto per i giudici. Se un omicida è giudicato pazzo, il giudice non ha la responsabilità di dover decidere quanto dolore debba essere inflitto. In questo caso, la questione è ancora aperta.

La giusta quantità di dolore?

Se il killer non è dichiarato infermo di mente, quale sarà la punizione?

Non tenterò di fare previsioni. Perché no? Perché il compito di questo tribunale penale è praticamente impossibile. Per spiegarmi meglio, farò un esempio che riguarda altre risposte alle atrocità.

Non lontano da Cracovia sorge Auschwitz, e non lontano l'ancora peggiore Birkenau. Qui, nel punto dove finivano i binari della ferrovia fu innalzata una forca dove fu impiccato il comandante del campo di concentramento.

Non sono mai stato in grado di capire: una vita contro un milione e mezzo! Un collo spezzato per tutti coloro che morirono soffocati, di fame, o furono semplicemente ammazzati in quel campo. Per me quell'esecuzione è sempre stata una denigrazione di quel milione e mezzo di vittime. Un milione e mezzo di loro veniva ridotto al valore del solo comandante.

Ma cos'altro poteva essere fatto? Mi chiese un mio collega polacco quando gli esposi il mio dubbio. Non seppi cosa rispondere, se non che forse avrebbero potuto fare un processo. Giorno dopo giorno i sopravvissuti avrebbero raccontato cosa era successo,

vittime di ogni tipo avrebbero espresso la loro disperazione, rabbia, e desiderio di vendetta. Il comandante avrebbe spiegato la propria posizione e le sue ragioni di fronte ai sopravvissuti ed ai giudici.

Ma il giudice, nel caso fosse stato un giudice libero e non un pupazzo nelle mani dei potenti, cosa avrebbe deciso?

Una possibilità, ed è la mia preferita, sarebbe stata dire al comandante: "Lo hai fatto. Hai comandato la morte di più di un milione di persone. Sei colpevole. I tuoi atti sono moralmente repulsivi ben oltre l'immaginabile. Abbiamo sentito cosa avevi da dire. Tutti, nel mondo civilizzato, sapranno dei tuoi orribili atti in questo luogo orribile. Nient'altro può essere detto o fatto. Vattene coperto di vergogna."

Ma torniamo alla Norvegia di oggi. Come farà l'uomo che ha compiuto tutte queste atrocità a pagare per quel che ha fatto? A ripagare in sofferenza personale? L'uomo che ha commesso questi omicidi appartiene alla prima schiera di malfattori nella storia del mondo occidentale. Adolf Eichmann uccise milioni di persone, ma in qualche modo rimase distante dagli atti veri e propri, era un amministratore di morte. In Norvegia, il killer a fatto e detonato la bomba a mano. Ha poi sparato ai ragazzi sull'isola muovendosi lentamente e uccidendo sistematicamente tutti quelli che vedeva. Ha risparmiato alcuni bambini piccoli. Per come li vedeva lui, non erano pericolosi, non erano ancora stati indottrinati ad accettare musulmani nel proprio paese.

Una punizione che riequilibri questi atti è fuori questione. Ciò che ha fatto non potrà mai essere ripagato equamente: ha ucciso 77 persone. Dovremmo portarlo alla forca 76 volte senza impiccarlo, ma farlo solo dopo la 77esima volta? E' accaduta una vera e propria catastrofe, a cui si può rispondere solo aderendo ai valori base della società norvegese. Le atrocità non possono essere ribilanciate da una giusta dose di dolore, non si può avere una "equa" retribuzione, deve esserci qualcos'altro. Per trovare delle risposte a queste domande all'interno di un sistema penale rispecchi il nostro sistema sociale, dobbiamo chiedere aiuto agli antichi ma sempre efficaci valori di perdono e grazia .

## Allegato 6 - Decreto legge di rinvio della chiusura degli OPG

DECRETO-LEGGE 25 marzo 2013, n. 24

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87, quinto comma, della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di intervenire per garantire certezza e compiutezza al processo di definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, consentendo alle regioni e province autonome di mettere in atto e completare tutte le misure e gli interventi strutturali già previsti, finalizzati ad assicurare e garantire la tutela della salute e la dignità anche ai soggetti infermi di mente autori di reato cui è applicata una misura di sicurezza detentiva, nonché di assicurare un quadro normativo completo e coerente in materia di impiego di medicinali per terapie avanzate su base non ripetitiva, comprendente la valutazione clinica dei relativi effetti, garantendo al contempo la prosecuzione di trattamenti comunque avviati;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 21 marzo 2013;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della salute, di concerto con il Ministri della giustizia, dell'economia e delle finanze e dell'interno;

Emana

il seguente decreto-legge:

Art. 1

Modifiche e integrazioni all'articolo 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9

1. All'articolo 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, le parole: "Il termine per il completamento" sono sostituite dalle seguenti: "Il completamento" e le parole: "e fatto salvo quanto stabilito nei commi seguenti, è fissato al 1° febbraio 2013" sono sostituite dalle seguenti: "è disciplinato ai sensi dei commi seguenti";

b) al comma 4, le parole: "A decorrere dal 31 marzo 2013" sono sostituite dalle seguenti: "Dal 1° aprile 2014 gli ospedali psichiatrici giudiziari sono chiusi e";

c) al comma 6, alla fine del secondo periodo sono soppresse le seguenti parole: ", che deve consentire la realizzabilità di progetti terapeutico-riabilitativi individuali" e dopo il secondo periodo è inserito il seguente: "Il programma, oltre agli interventi strutturali, prevede attività volte progressivamente a incrementare la realizzazione dei



percorsi terapeutico riabilitativi di cui al comma 5 e comunque a favorire l'adozione di misure alternative all'internamento negli ospedali psichiatrici giudiziari ovvero anche nelle nuove strutture di cui al comma 2, potenziando i servizi di salute mentale sul territorio.";

d) al comma 7, primo periodo, dopo le parole: "dal comma 5" sono inserite le seguenti: "e dal terzo periodo del comma 6";

e) il comma 9 è sostituito dal seguente: "9. Nel caso di mancata presentazione del programma di cui al comma 6 entro il termine del 15 maggio 2013, ovvero di mancato rispetto del termine di completamento del predetto programma, il Governo, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione e nel rispetto dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, provvede in via sostitutiva al fine di assicurare piena esecuzione a quanto previsto dal comma 4. Nel caso di ricorso alla predetta procedura il Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nomina commissario la stessa persona per tutte le regioni per le quali si rendono necessari gli interventi sostitutivi.".

2. Il Ministro della salute, entro il 31 maggio 2013, riferisce, alle Commissioni parlamentari competenti, sugli interventi recati dal programma presentato dalle Regioni ai sensi del comma 6 dell'articolo 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n.211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9, come modificato dal comma 1, lettera c). Resta comunque fermo il riparto di fondi tra le regioni di cui al decreto del Ministro della salute 28 dicembre 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 32 del 7 febbraio 2013.

3. Agli oneri derivanti dalla proroga prevista dal comma 1, lettera b), nel limite di 4,5 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1,5 milioni di euro per il 2014 si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3-ter, comma 7, del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9, come modificato dal comma 1, lettera d). Le relative risorse sono iscritte al pertinente programma dello stato di previsione del Ministero della giustizia per gli anni 2013 e 2014. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le occorrenti variazioni di bilancio. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato, altresì, ad apportare, con proprio decreto, la conseguente rideterminazione proporzionale al riparto delle risorse finanziarie del Fondo sanitario nazionale 2013, pari ad euro 55 milioni effettuato dal CIPE nella seduta dell'8 marzo 2013.

## *Allegato 7 - Commissione Pisapia - per la riforma del codice penale (27 luglio 2006) - Proposta di articolato*

### **Commissione Pisapia - per la riforma del codice penale (27 luglio 2006) - Proposta di articolato**

#### **Principi di delega**

Schema di disegno di legge recante delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione della parte generale di un nuovo codice penale

#### **Articolo 1 (Delega al Governo)**

1. Il Governo è delegato a emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi contenenti la parte generale del nuovo codice penale.
2. Almeno sessanta giorni prima della scadenza del termine di cui al comma 1, il governo trasmette alle Camere gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Ciascuna commissione esprime il proprio parere entro quaranta giorni dalla data di assegnazione degli schemi dei decreti legislativi. Decorso inutilmente tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.
3. Nell'esercizio della delega di cui al punto 1, il Governo si atterrà ai principi e criteri direttivi indicati in allegato.
4. Il Governo, nell'esercizio della delega, procederà altresì all'abrogazione esplicita di tutta la normativa incompatibile con il nuovo codice.
5. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla presente legge, il Governo può emanare disposizioni integrative o correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi del comma 1.

#### **Articolo 2 (Principi di codificazione)**

1. Il codice penale si conforma ai principi e ai valori della costituzione, si adegua ai principi dell'Unione Europea e alle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e si pone come testo centrale e punto di riferimento dell'intero ordinamento penale.
2. Nell'esercizio della delega il Governo si atterrà ai seguenti principi di codificazione:
  - a) prevedere come reati solo fatti che offendano beni giuridici di rilevanza costituzionale;
  - b) escludere qualsiasi forma di responsabilità oggettiva, prevedendo come sole forme di imputazione il dolo e la colpa;
  - c) affermare il principio di legalità in tutte le sue implicazioni, attuandolo mediante la previsione chiara e determinata di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie di reato, nonché mediante l'indicazione espressa di tutti i presupposti della punibilità;
  - d) prevedere che le disposizioni del codice penale non possano essere abrogate da leggi posteriori se non per dichiarazione espressa del legislatore con esplicito riferimento alle singole disposizioni abrogate.

## **Allegato I**

### **PRINCIPI DI DELEGA AL GOVERNO PER L'EMANAZIONE DEL NUOVO CODICE PENALE**

#### **IL CODICE PENALE**

(...)

#### **TITOLO III**

##### **Il reato**

##### **Articolo 13 (Dolo, colpa, colpa grave)**

1. Prevedere che:

- a) nessuno sia punito per un fatto previsto dalla legge come reato se non lo abbia commesso con dolo, salvo i casi di reato colposo espressamente previsti dalla legge;
- b) il reato sia doloso quando l'agente si rappresenti concretamente e voglia il fatto che lo costituisce;
- c) il reato sia doloso anche quando l'agente voglia il fatto, la cui realizzazione sia rappresentata come altamente probabile, solo per averlo accettato, e ciò risulti da elementi univoci, salva in tal caso l'applicazione di un'attenuante facoltativa;
- d) il reato sia colposo quando il fatto, anche se rappresentato, non sia voluto dall'agente e questi lo realizzi come conseguenza concretamente prevedibile ed evitabile dell'inosservanza di regole di diligenza, di prudenza o di perizia o di altre regole cautelari stabilite da leggi, regolamenti, ordini o atti di autonomia privata;
- e) la colpa sia grave quando, tenendo conto della concreta situazione anche psicologica dell'agente, sia particolarmente rilevante l'inosservanza delle regole ovvero la pericolosità della condotta, sempre che tali circostanze oggettive siano manifestamente riconoscibili;
- f) quando da un fatto previsto come reato derivi per colpa un'ulteriore conseguenza, si applichino le regole del concorso formale di reati, se per la conseguenza ulteriore la legge preveda la responsabilità per colpa.

2. Stabilire che, se un fatto costituente reato sia commesso per ordine di un superiore, del reato rispondano sia chi abbia dato l'ordine sia chi lo abbia eseguito, qualora non ricorra l'ipotesi sopra menzionata.

(...)

##### **Articolo 21 (Imputabilità)**

1. Prevedere che:

- a) non sia imputabile chi non abbia la capacità di intendere o di volere;
- b) non sia punibile chi abbia commesso un fatto previsto dalla legge come reato, se nel momento in cui lo ha commesso non era imputabile;

- c) la capacità di intendere o di volere sia esclusa quando l'agente non sia stato in grado di comprendere il significato del fatto o comunque di agire secondo tale capacità di valutazione;
  - d) siano considerate cause di esclusione dell'imputabilità: l'infermità, i gravi disturbi della personalità, la cronica intossicazione da alcool o da sostanze stupefacenti, se rilevanti rispetto al fatto commesso;
  - e) sia esclusa ogni presunzione di imputabilità, definendo i limiti in cui l'incapace di intendere o di volere per ubriachezza o stupefazione risponda per il fatto commesso per l'essersi posto colpevolmente nelle condizioni predette;
  - f) nei casi in cui l'agente non abbia la capacità di intendere o di volere sia applicata una misura di cura e di controllo;
  - g) le misure di cura e di controllo siano applicate tenendo conto della necessità della cura; che la loro durata non possa superare quella della pena che si applicherebbe all'agente imputabile;
  - h) la durata massima della misura di cura e di controllo determinata dal giudice non possa comunque superare il limite massimo di durata della pena edittale prevista per il reato contestato;
  - i) l'esecuzione della misura di cura e di controllo venga interrotta quando non risulti più necessaria a fini riabilitativi.
2. Prevedere per i non imputabili le seguenti misure di cura e di controllo, eventualmente applicabili in via alternativa o graduata:
- a) ricovero in strutture terapeutiche protette o in strutture con finalità di disintossicazione;
  - b) ricovero in comunità terapeutiche;
  - c) libertà vigilata associata a trattamento terapeutico;
  - d) obbligo di presentazione, eventualmente associata a trattamento terapeutico;
  - e) affidamento a servizi socio-sanitari;
  - f) svolgimento di una attività lavorativa o di una attività in favore della collettività.
3. Prevedere che il giudice possa sempre disporre una misura:
- a) meno restrittiva conforme al buon andamento del percorso riabilitativo;
  - b) più restrittiva in caso di violazione delle prescrizioni.
4. Prevedere che le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applichino quando l'agente si sia messo in condizioni di incapacità di intendere o di volere al fine di commettere il reato o di predisporre una scusa.
5. Prevedere che non sia imputabile chi abbia commesso il fatto senza aver ancora compiuto gli anni quattordici, ovvero, avendoli compiuti ma non avendo ancora raggiunto i diciotto, non sia stato in grado, per immaturità, di comprendere il significato del fatto o comunque di agire secondo tale capacità di valutazione.
6. Prevedere per i minorenni imputabili che abbiano compiuto gli anni sedici la diminuzione della pena di un terzo e per i minorenni imputabili che non abbiano compiuto i 16 anni la diminuzione della pena da un terzo alla metà.

## **Articolo 22 (Capacità ridotta. Finalità del trattamento e regime sanzionatorio)**

1. Prevedere che:

- a) le pene siano diminuite da un terzo alla metà nei confronti di chi, per infermità, gravi disturbi della personalità, cronica intossicazione da alcool o da sostanze stupefacenti, nel momento in cui abbia commesso il fatto fosse in condizioni tali da ridurre grandemente la capacità di intendere o di volere, anche quando il reato sia commesso da un soggetto sotto l'influenza di sostanze alcoliche, stupefacenti o psicotrope;
- b) il giudice determini la pena in vista del superamento delle condizioni che abbiano ridotto la capacità dell'agente, in particolare prevedendo, se possibile ed accettato, un trattamento terapeutico o riabilitativo;
- c) il giudice, in luogo delle pene detentive fino a tre anni, possa applicare misure sostitutive di carattere terapeutico o riabilitativo con il consenso del condannato e che, nel caso di esito positivo del trattamento, il residuo di pena da espiare si estingua;
- d) qualora un trattamento terapeutico o riabilitativo sia possibile, la sospensione condizionale in caso di condanna applicata a soggetto in stato di capacità ridotta sia subordinata alla accettazione, da parte dello stesso, di un programma di trattamento in libertà, ritenuto idoneo al conseguimento della finalità di cui al punto b);
- e) qualora il trattamento terapeutico o riabilitativo di cui al punto b) abbia avuto esito positivo, il giudice possa disporre la sospensione condizionata di pena residua anche anticipatamente, sempre che il condannato abbia espiato almeno metà della pena;
- f) il giudice possa condannare con rinuncia alla pena, per la tenuità del fatto e per il venir meno delle condizioni di ridotta capacità che lo abbiano determinato, salvo che permangano esigenze di prevenzione;
- g) le disposizioni di questo articolo non si applichino quando l'agente si sia messo in condizioni di ridotta capacità al fine di commettere un reato o di predisporre una scusa.

(...)

## *Allegato 8* - Le proposte di legge di iniziativa popolare su tortura, carcere, droghe

### **Proposta di Legge numero 1**

#### **Introduzione del reato di tortura nel codice penale**

Art. 1.

1. Dopo l'articolo 608 del codice penale è inserito il seguente: «Art. 608-bis. – (Tortura) – Il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che infligge ad una persona, con qualsiasi atto, lesioni o sofferenze, fisiche o mentali, al fine di ottenere segnatamente da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimorirla o di far pressione su di lei o su di una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su ragioni di discriminazione, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni. La pena è aumentata se ne deriva una lesione personale. È raddoppiata se ne deriva la morte. Alla stessa pena soggiace il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che istiga altri alla commissione del fatto, o che si sottrae volontariamente all'impedimento del fatto, o che vi acconsente tacitamente».

Art. 2

1. Il Governo italiano non può assicurare l'immunità diplomatica ai cittadini stranieri condannati per il reato di tortura in un altro Paese o da un tribunale internazionale.  
2. Nei casi di cui al comma 1 il cittadino straniero è estradato verso lo Stato nel quale è in corso il procedimento penale o è stata pronunciata sentenza di condanna per il reato di tortura o, nel caso di procedimento davanti ad un tribunale internazionale, verso lo Stato individuato ai sensi della normativa internazionale relativa.

### **Proposta di legge numero 2**

#### **Per la legalità e il rispetto della Costituzione nelle carceri**

#### **Capo 1. Istituzione del garante nazionale delle persone private della libertà personale**

Art. 1

1. È istituito il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o sottoposte a misure restrittive della libertà personale da un'autorità pubblica, di seguito denominato «Garante nazionale», che opera in piena autonomia e indipendenza di giudizio e valutazione.

2. Il Garante nazionale è organo collegiale, composto dal Presidente, nominato con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, e da quattro membri eletti, a maggioranza assoluta dei componenti e con voto limitato, in numero di due dal Senato della Repubblica e in numero di due dalla Camera dei deputati.

3. Il Collegio elegge al proprio interno un vicepresidente che assume le funzioni del Presidente in caso di sua assenza o impedimento.

4. I membri dell'Autorità garante non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire cariche elettive.

5. All'atto dell'accettazione della nomina il Presidente e i componenti sono collocati fuori ruolo se dipendenti di pubbliche amministrazioni o magistrati in attività di servizio; se professori universitari di ruolo, sono collocati in aspettativa.

6. Il Garante nazionale rimane in carica cinque anni non prorogabili. Almeno tre mesi prima della scadenza del mandato sono attivate le procedure per il rinnovo dell'Organo. Nel caso di cessazione anticipata del mandato di uno dei suoi componenti, l'organo competente alla designazione dovrà procedere alla sostituzione entro trenta giorni.

7. Ognuno dei componenti del Garante nazionale può essere riconfermato per una sola volta.

#### *Art. 2*

1. Ognuno dei componenti del Garante nazionale è scelto tra persone che assicurino indipendenza e idoneità alla funzione, che possiedano un'esperienza pluriennale e una riconosciuta competenza nel campo della tutela e della promozione dei diritti umani.

2. Il Garante nazionale si avvale di un ufficio composto da dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, collocati fuori ruolo, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti. Il servizio presso l'Ufficio del Garante nazionale è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle rispettive amministrazioni di provenienza. Il relativo contingente è determinato, in misura non superiore a venti unità, su proposta del medesimo Garante nazionale, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il predetto decreto definisce, altresì, le modalità di funzionamento dell'ufficio.

3. Il trattamento giuridico ed economico dei componenti del Garante nazionale è determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

4. Le spese di funzionamento del Garante nazionale e del suo ufficio sono poste a carico di un fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti.

#### *Art. 3*

1. Il Garante nazionale, nell'esercizio della sua attività, collabora con i Garanti territoriali, nominati dalle regioni o dagli enti locali, e con tutte le istituzioni, comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie.

2. Il Garante nazionale prende in esame le segnalazioni effettuate dai Garanti territoriali.

3. Almeno una volta all'anno, il Garante nazionale si riunisce in assemblea con i Garanti territoriali.

#### *Art. 4*

1. Per l'esercizio delle sue funzioni al Garante nazionale sono assicurate da parte del governo tutte le informazioni relative ai luoghi dove possono essere ristrette persone private della libertà personale. Al Garante nazionale è assicurato: il libero accesso, su propria iniziativa e senza preventivo avviso, in qualsiasi luogo in cui vi siano persone private della libertà personale, compreso il diritto di circolarvi all'interno, senza alcun impedimento; ogni informazione necessaria per l'adempimento del suo incarico, tenendo presenti le norme di diritto e di deontologia professionale applicabili; la possibilità di colloquio senza testimoni con le persone private della libertà personale;

la possibilità di assumere informazioni da ogni altra persona operante nelle strutture dove le persone sono private della libertà personale.

#### *Art.5*

Tutti i detenuti e i soggetti comunque privati della libertà personale possono rivolgersi al Garante nazionale senza vincoli di forma.

#### *Art.6*

1. Il Garante nazionale, quando verifica che le amministrazioni responsabili delle strutture in cui si attua la privazione della libertà, qualunque sia la sua durata, non assicurano il rispetto della dignità delle persone e il divieto di trattamenti o pene inumani o degradanti, richiede all'amministrazione interessata di agire conformemente a tali principi, anche formulando specifiche raccomandazioni.
2. L'amministrazione interessata, se disattende la richiesta, deve comunicare il suo dissenso motivato nel termine di trenta giorni.
3. Avverso il provvedimento che disattende la richiesta, il Garante nazionale, nel termine di dieci giorni dalla comunicazione del rigetto, può rivolgersi agli uffici sovraordinati a quelli originariamente interessati.
4. Gli uffici sovraordinati provvedono entro dieci giorni dalla ricezione della richiesta.

#### *Art.7*

1. Il Garante nazionale presenta alle Camere, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione annuale sull'attività svolta, relativa all'anno precedente, indicando il tipo e la natura degli interventi messi in atto, gli esiti degli stessi, l'applicazione delle norme vigenti in materia di ordinamento penitenziario, le proposte anche legislative utili a migliorare le condizioni di detenzione, nonché lo stato di tutela dei diritti umani in tutte le strutture ove le persone sono private della libertà personale.
2. La relazione annuale è inviata al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'interno, al Ministro della giustizia, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali e al Ministro della salute. Il Garante nazionale redige, altresì, un bollettino ufficiale delle sue attività.
3. La relazione annuale è` altresì trasmessa al Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, di cui all'articolo 1 della Convenzione adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987, resa esecutiva dalla legge 2 gennaio 1989, n. 7, al Comitato dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la tortura, di cui all'articolo 17 della Convenzione firmata a New York il 10 dicembre 1984, resa esecutiva dalla legge 3 novembre 1988, n. 498 e al Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura di cui al Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite, di cui alla legge di ratifica da parte dell'Italia approvata il 24 ottobre 2012.
4. Ogni qualvolta ne ravvisi la necessità e l'urgenza, il Garante nazionale presenta alle Camere apposite relazioni su specifiche questioni emerse nello svolgimento delle sue funzioni.
5. Nei programmi di formazione delle scuole di tutte le Forze di polizia deve essere previsto un insegnamento sul sistema delle garanzie poste a tutela dei diritti umani delle persone detenute o private della libertà personale e sulla figura del Garante nazionale.



## **Capo 2. Conversione dell'ordine di esecuzione nel caso di carenza di disponibilità di allocazione dell'istituto di detenzione**

### *Art. 8*

1. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Ministero della Giustizia è tenuto a emanare un decreto nel quale – dopo un conteggio effettuato sulla base degli standard attualmente in uso, fissati dal decreto del Ministro della Sanità in data 5 luglio 1975 con riferimento agli ambienti di vita nelle civili abitazione – stabilisce il numero di posti letto regolarmente presenti in ciascuno degli istituti di pena italiani ai fini della esecuzione penale.

2. Nessuno può essere detenuto per esecuzione di una sentenza in un istituto che non abbia un posto letto regolare disponibile. Qualora non sia possibile l'esecuzione della sentenza di un condannato proveniente dallo stato di libertà nell'istituto a tal fine individuato e non sia possibile individuarne altro idoneo che non contraddica il principio di territorializzazione della pena, di cui all'articolo 42 della legge 26 luglio 1975, n. 354, l'ordine di esecuzione della pena si tramuta in obbligo di permanenza presso il domicilio o altro luogo da lui indicato, con relative eventuali prescrizioni stabilite dal giudice responsabile dell'esecuzione.

3. Il Ministero della Giustizia costituirà una lista di coloro che attendono di scontare la pena carceraria. La lista seguirà l'ordine cronologico dell'emissione delle condanne. Un adeguato numero di posti letto dovrà essere preservato libero, nonostante la lista di attesa, e riservato alla esecuzione della pena nel caso essa derivi dalla commissione di reati contro la persona..

4. Il periodo di conversione temporanea dell'ordine di esecuzione in obbligo di permanenza di cui al comma 2, è computato al fine della complessiva espiazione della pena al pari della detenzione in carcere. Qualora il soggetto non ottemperi all'obbligo di permanenza nel domicilio e alle eventuali prescrizioni imposte, il computo della complessiva esecuzione della pena viene interrotto.

## **Capo 3. Modifiche legislative in tema di recidiva**

### *Art. 9*

1. Sono abrogati gli articoli 3, 4, 5, 9 della legge 5 dicembre 2005 n. 251.

### *Art. 10*

1. Sono abrogati i commi 1, 4, 5, 6 e 7 dell'art. 7 della legge dicembre 2005 n. 251.

### *Art. 11*

1. Al comma 2 dell'art. 7 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 le parole "né sia stato mai condannato con l'aggravante di cui all'articolo 99 del codice penale" sono abrogate.

### *Art. 12*

1. Al comma 3 dell'art. 7 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 le parole "Al condannato, al quale sia stata applicata la recidiva prevista dall'articolo 99, quarto comma, del codice penale, può essere concessa la detenzione domiciliare se la pena detentiva inflitta, anche se costituente parte residua di maggior pena, non supera tre anni" sono abrogate.

## **Capo 4. Abrogazione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato**

### *Art. 13*

E' abrogato l'articolo 10 bis del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 introdotto dalla legge del 15 luglio 2009, n.94.

## **Capo 5. Revisione dei criteri di scelta delle misure cautelari e riduzione della custodia cautelare in carcere**

### *Art.14*

L'articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale è sostituito dal seguente: "La custodia cautelare può essere disposta solo quando le altre misure coercitive o interdittive, anche se applicate cumulativamente risultino inadeguate. Quando risultino gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli articoli 270, 270-bis, 416-bis del codice penale o ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività prevista dallo stesso articolo, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari o che in relazione al caso concreto, le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure."

### *Art. 15*

All'articolo 656 del codice di procedura penale sono aggiunti dopo il comma 4 i seguenti commi:

4-bis: "Quando la residua pena da espiare, computando le riduzioni astrattamente concedibili ai sensi dell'articolo 54 della legge del 26 luglio del 1975, n.354 non supera i limiti indicati dal comma 5, il pubblico ministero fuori dai casi di cui alla lettera b) del comma 9, prima di emettere l'ordine di esecuzione, trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza affinché provveda all'applicazione della eventuale riduzione di pena. Il pubblico ministero provvede allo stesso modo, nel caso previsto dalla lettera a) del comma 9, solo se, per effetto della riduzione astrattamente concedibile, la pena risulta interamente espiata.

4-ter: "Il magistrato di sorveglianza provvede, senza ritardo, con ordinanza adottata ai sensi del comma 1 dell'articolo 69 bis della legge del 26 luglio del 1975, n.354 reclamabile, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo, al tribunale di sorveglianza competente per territorio, che decide ai sensi dell'articolo 678."

4-quater: "Il pubblico ministero, quando il condannato si trova in custodia cautelare in carcere e ricorrono i presupposti di cui al comma 4-bis, emette l'ordine di esecuzione e trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza per la decisione ai sensi dell'articolo 54 della legge 26 luglio del 1975, n.354."

4-quinquies: "Il pubblico ministero dopo la definizione del procedimento di liberazione anticipata, emette i provvedimenti di cui ai comma 1, 5, o 10."

### *Art. 16*

Il comma 9 a) dell'articolo 656 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente: "La sospensione della esecuzione di cui al comma 5 non può essere disposta: nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'articolo 4 bis comma 1 della legge 26 luglio del 1975, n.354 e successive modificazioni, ad eccezione per i condannati tossicodipendenti o alcool dipendenti, che abbiano in corso, al momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna, un programma terapeutico di condanna presso i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti, ovvero nell'ambito di una struttura autorizzata, nei casi in cui l'interruzione del programma

può pregiudicarne la disintossicazione. In tal caso il pubblico ministero stabilisce i controlli per accertare che il tossicodipendente o alcool dipendente prosegua il programma di recupero fino alla decisione del tribunale di sorveglianza e revoca la sospensione della esecuzione quando accerta che la persona lo ha interrotto.

#### *Art. 17*

Il comma 9 c) dell'articolo 656 del codice di procedura penale è soppresso.

#### *Art.18*

Al comma 10 primo capoverso dell'articolo 656 del codice di procedura penale le parole "Nella situazione considerata al comma 5, se il condannato si trova agli arresti domiciliari per il fatto oggetto della condanna da eseguire, il pubblico ministero" sono sostituite dalle seguenti: "Il pubblico ministero, se il condannato si trova agli arresti domiciliari per il fatto oggetto della condanna da eseguire e se la pena detentiva che residua dopo la definizione del procedimento di liberazione anticipata non supera i limiti di cui al comma 5."

### **Capo 6. Estensione dei benefici di legge**

#### *Art. 19*

1. Al comma 1 dell'articolo 4-bis della legge 26 luglio del 1975, n.354 sono soppresse le parole " da delitti di cui agli articoli 600...sino a decreto del presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n.309".

#### *Art.20*

1. Il comma 1-ter dell'articolo 4 bis della legge 26 luglio del 1975, n.354 è soppresso.

#### *Art.21*

1. Il comma 2 dell'articolo 4 bis della legge 26 luglio del 1975, n.354 è sostituito dal seguente:

"Ai fini della concessione dei benefici di cui al comma 1 il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza richiede il parere del procuratore distrettuale del luogo ove è stata emessa la condanna e dettagliate informazioni per il tramite del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione del condannato. In ogni caso il giudice decide trascorsi 30 giorni dalla richiesta del parere e delle informazioni."

#### *Art.22*

1. Sono abrogati i comma 2-bis e 3-bis dell'articolo 4 bis della legge 26 luglio del 1975, n.354.

### **Capo 7. Tutela dei diritti in carcere**

#### *Art.23*

1. Il comma 6 dell'articolo 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente: "Decide, con ordinanza impugnabile soltanto per Cassazione, secondo la procedura di cui all'articolo 14- ter, sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei loro diritti."

### **Capo 8. Conferenza annuale sulla pena**

#### *Art.24*

1. Ogni anno, entro il mese di aprile, il ministero della Giustizia indice una conferenza annuale sulla pena nella quale discute le linee guida della propria amministrazione con le rappresentanze dei lavoratori del settore, con le organizzazioni di volontariato e

della società civile, con le categorie interessate, con rappresentanze selezionate di detenuti.

## **Capo 9. Alternative alla pena carceraria e alternative al processo**

### *Art.25*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo che introduca sanzioni diverse da quella detentiva ossia di carattere interdittivo, pecuniario e prescrittivo per tutti i reati puniti al momento con pena detentiva non superiore nel massimo a sei anni. Conformandosi al principio del minore sacrificio necessario della libertà personale, il Governo è altresì delegato a revisionare la disciplina delle misure di sicurezza, privilegiando in tale ambito il ricorso a misure non detentive.

### *Art.26*

1. Dopo l'articolo 168 del codice penale è inserito il seguente:

"Art. 168-bis – (Sospensione del procedimento con messa alla prova) -1. Nei procedimenti relativi a reati puniti con la pena pecuniaria o con pena detentiva non superiore nel massimo a otto anni, sola o congiunta con la pena pecuniaria, l'imputato può chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova. Ai fini del computo della pena non si tiene conto delle circostanze aggravanti. L'istanza può essere proposta fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento. Il giudice disciplina le modalità di espletamento della prova. 2. La sospensione del procedimento con messa alla prova non può essere concessa più di due volte. 3. Durante il periodo di sospensione del procedimento con messa alla prova il corso della prescrizione del reato è sospeso. L'esito positivo della prova estingue il reato per cui si procede. L'estinzione del reato non pregiudica l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, ove previste dalla legge. 4. La sospensione del procedimento con messa alla prova è revocata in caso di commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo".

## **Proposta di legge numero 3**

### **Modifiche alla legge sulle droghe: depenalizzazione del consumo e riduzione dell'impatto penale**

#### *Art. 1*

1. L'articolo 72 del Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, di seguito denominato "testo unico", è sostituito dal seguente: Art. 72. (Uso personale e terapeutico di sostanze stupefacenti o psicotrope). – 1. Nessuna sanzione, penale o amministrativa, può essere applicata nei confronti della persona che usa, o che detiene al solo fine dell'uso, sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle previste dall'art. 13. 2. "E' consentito l'uso terapeutico di preparati medicinali a base di sostanze stupefacenti o psicotrope, debitamente prescritti secondo le necessità di cura in relazione alle particolari condizioni patologiche del soggetto.

#### *Art. 2*

1. L'articolo 73 del Testo unico, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:  
Art. 73. (Detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope). – 1. Chiunque, senza l'autorizzazione di cui all'art. 17, detiene sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alla tabella I dell'art. 14 al fine di cederle a terzi e di ricavarne un profitto è punito con la reclusione da sei mesi a sei anni e con la multa da 1.000 euro a 25.000 euro. 2. Se la detenzione ha ad oggetto le sostanze di cui all'art. 14, comma 1, lettera a), numero 6), la pena è della reclusione da tre mesi a tre anni e della multa da 500 a 5.000 euro. 3. Non sono punibili la coltivazione per uso personale di cannabis indica e la cessione a terzi di piccoli quantitativi destinati al consumo immediato, salvo che il destinatario sia un minore di anni sedici.

#### *Art. 3*

1. Dopo l'art. 73 del Testo unico come modificato dall'art. 2 della presente legge, è inserito il seguente: Art. 73-bis. – (Fatti di lieve entità in relazione alla detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope). 1. Quando per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, la detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope è di lieve entità, si applica la pena della reclusione da tre mesi a due anni e la multa fino a 10.000 euro nel caso di cui al comma 1 dell'articolo 73 e la pena della reclusione da un mese ad un anno e della multa fino a 2000 euro nel caso di cui al comma 2 dello stesso articolo 73. 2. Quando l'autore di uno dei reati di cui al comma 1, costituente fattispecie autonoma rispetto a quella contemplata dall'art. 73, è persona tossicodipendente o assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope, il giudice, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, qualora non ritenga di concedere il beneficio della sospensione condizionale della pena, può sostituire alla pena detentiva, quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274. Tale misura può essere disposta anche presso gli enti ausiliari di cui all'articolo 115 del presente testo unico, previo consenso degli stessi. In deroga a quanto previsto dall'articolo 54 del citato decreto legislativo n. 274 del 2000, il lavoro di pubblica utilità ha durata corrispondente a quella della sanzione detentiva sostituita. Tale misura è eseguita con prestazione di lavoro di almeno un'ora in tutti i giorni lavorativi.

#### *Art. 4*

1. Il comma 1 dell'articolo 74 del Testo unico e successive modificazioni è sostituito dal seguente: "Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti dall'articolo 73, chi promuove, costituisce, dirige, organizza o finanzia l'associazione è punito per ciò solo con la reclusione non inferiore a quindici anni. Chi partecipa all'associazione è punito con la reclusione da cinque a quindici anni."

2. Il comma 2 dell'art. 74 del testo unico è abrogato.

#### *Art. 5*

1. Gli articoli 75, 75 bis e 82 del Testo unico sono abrogati. Sono altresì abrogati i comma 5 e 5 bis dell'art. 89. È abrogato l'articolo 4-*quaterdecies della legge del 21 febbraio 2006 n.49.*

2. Al secondo comma dell'articolo 89 del testo unico e successive modificazioni, nonché al secondo comma dell'art. 91 del testo unico e successive modificazioni, nonché al primo comma dell'art. 94 del testo unico e successive modificazioni le parole "o da una struttura privata accreditata per l'attività di diagnosi prevista dal comma 2, lett.d), dell'art. 116" sono abrogate.

3. La lettera d) del comma 2 dell'articolo 116 del testo unico e successive modificazioni è abrogata.

4. Il comma 1 dell'articolo 117 del testo unico e successive modificazioni è sostituito dal seguente: "1. Le regioni e le province autonome fissano gli ulteriori specifici requisiti strutturali, tecnologici e funzionali, necessari per l'accesso degli enti autorizzati all'istituto dell'accreditamento istituzionale e per lo svolgimento di attività di prevenzione, cura, recupero e riabilitazione dei soggetti dipendenti da sostanze stupefacenti, e psicotrope, ai sensi dell'articolo 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni e, solo per le strutture pubbliche, certificazione attestante lo stato di tossicodipendenza o di alcolodipendenza"

#### *Art. 6*

1. Il comma 1 dell'art. 79 del Testo unico e successive modificazioni è sostituito dal seguente: "Chiunque al fine di ricavarne un profitto adibisce un locale pubblico o un circolo privato di qualsiasi specie a luogo esclusivamente finalizzato a convegno di persone che ivi si danno all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope è punito per questo solo fatto, con la reclusione da otto mesi a cinque anni e con la multa da 500 a 10.000 euro".

#### *Art. 7*

1. Il comma 1 dell'articolo 89 del Testo unico, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente: "Art. 89. (Provvedimenti restrittivi nei confronti dei tossicodipendenti o alcolodipendenti che hanno in corso programmi terapeutici). - 1. Non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, quando imputata è una persona tossicodipendente o alcolodipendente che ha in corso un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza ai tossicodipendenti, ovvero nell'ambito di una struttura autorizzata, e l'interruzione del programma può pregiudicare la salute dell'imputato, sempre che l'imputazione abbia ad oggetto reati commessi in relazione al proprio stato di tossicodipendente o alcolodipendente."

#### *Art. 8*

1. Al comma 4 dell'art. 94 del Testo unico e successive modificazioni le parole "Il tribunale accoglie l'istanza se ritiene che il programma di recupero, anche attraverso le altre prescrizioni di cui all'art. 47, comma 5, della legge 26 luglio 1975, n. 354,, contribuisce al recupero del condannato ed assicura la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati", sono soppresse. I commi 5 e 6-ter dell'art. 94 del Testo unico, e successive modificazioni, sono abrogati

3. Il comma 6-ter dell'art. 94 del Testo unico, e successive modificazioni, è abrogato.

#### *Art. 9*

1. Nella Tabella II Sezione B del Testo unico, e successive modificazioni, è inserita la *Cannabis indica* e i prodotti da essa derivati nei casi di uso farmaco-terapeutico.