

Annamaria Alborghetti

RELAZIONE SULL'ATTUALE CONDIZIONE CARCERARIA IN ITALIA ALLA LUCE DELLA NORMATIVA INTRODOLTA DOPO LA SENTENZA TORREGGIANI/ITALIA DELLA CEDU DELL'8 GENNAIO 2013

PREMESSA

L'8 gennaio 2013 la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) di Strasburgo accoglieva i ricorsi di alcuni detenuti ristretti nelle carceri di Piacenza e Busto Arsizio per violazione dell'art. 3 della Convenzione, a causa del sovraffollamento carcerario.

Il dato più rilevante dell'arresto europeo è che si tratta di una sentenza pilota, in quanto la Corte ha ritenuto che il problema del sovraffollamento carcerario non riguardasse esclusivamente i ricorrenti ma avesse invece carattere strutturale e sistematico.

Secondo la Corte Europea la violazione dell'art. 3 CEDU non era un caso isolato ma un problema sistemico suscettibile di colpire ancora in futuro numerose persone, così come risultava dalle centinaia di ricorsi inviati alla Corte.

La Corte, quindi, dava all'Italia un anno di tempo per adottare tutte le misure necessarie per garantire ai detenuti le condizioni di detenzione conformi all'art. 3 CEDU, riducendo il numero dei detenuti, applicando misure punitive non privative della libertà e riducendo al minimo il ricorso alla carcerazione provvisoria.

Sempre nello stesso termine l'Italia doveva adottare nel proprio ordinamento un tipo di ricorso effettivo ed efficace che consenta al detenuto, laddove vi sia stata violazione dell'art. 3, di ottenere rapidamente la cessazione della violazione e contemporaneamente ottenere una riparazione per la violazione subita.

Il termine per ottemperare alla sentenza CEDU scadeva il 24 maggio 2014.

LE LEGGI APPROVATE

Al fine di ottemperare a quanto disposto dalla CEDU l'Italia ha predisposto una serie di provvedimenti normativi aventi lo scopo di ridurre il sovraffollamento carcerario, nonché di prevedere rimedi preventivi per garantire ai detenuti un ricorso giurisdizionale per porre fine a violazioni in atto dell'art. 3 CEDU e, infine, di prevedere un sistema riparatorio per le violazioni perpetrate.

D.L. 1 luglio 2013, n. 68 convertito nella Legge 9 agosto 2013, n. 94

Il decreto reca il significativo titolo di «Disposizioni urgenti per contrastare il sovraffollamento delle carceri e per adottare i rimedi imposti allo Stato Italiano dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo».

Nel preambolo viene dato atto che «la disciplina introdotta dalla legge n. 199/2010 in materia di esecuzione presso il domicilio della pena detentiva non superiore a diciotto mesi, non si è rivelata sufficiente ad eliminare il gravissimo fenomeno del sovraffollamento delle carceri», e «che non è stato completato il piano straordinario penitenziario e non è stata adottata la riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione».

La legge, pur avendo subito modifiche in senso restrittivo in sede di conversione, costituiva un primo passo per ridimensionare un quadro normativo che negli anni aveva contribuito al progressivo aumento della popolazione carceraria.

In particolare veniva modificato l'art. 656 c.p.p., che prevede la sospensione dell'esecuzione della pena per coloro i quali si trovano in stato di libertà o agli arresti domiciliari e che devono scontare un residuo pena non superiore a tre anni.

La Legge n. 94/2013 abolisce il divieto di sospensione dell'esecuzione della pena per i recidivi e prevede che nel calcolo di 3 anni della pena residua si debba tener conto anche dell'eventuale liberazione anticipata, pari a 45 giorni per semestre, che il Magistrato di Sorveglianza potrà concedere sulla custodia cautelare già sofferta.

Un'importante modifica ha riguardato l'art. 274 c.p.p. laddove si è previsto che la misura della custodia cautelare in carcere può

essere disposta solo per i delitti puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni.

Tuttavia, nonostante le modifiche introdotte avessero lo scopo di incidere proprio sul flusso degli ingressi in carcere, vuoi in custodia cautelare, vuoi in esecuzione pena, favorendo l'applicazione delle misure alternative dallo stato di libertà, la situazione non subiva modifiche sostanziali.

Se alla data del 31 luglio 2013 i detenuti erano 64.873 (si rammenta che il numero regolamentare è pari a 43.547), al 30 novembre 2013 erano scesi a 64.047.

Il calo lento del numero dei detenuti sta a significare come il fenomeno del sovraffollamento sia determinato da cause molteplici e come l'uso della custodia cautelare in carcere risulti ancora eccessiva.

Commissione Ministeriale per le questioni penitenziarie. Relazione al Ministero di Giustizia sugli interventi in atto e gli interventi da programmare a breve e medio termine del 25 novembre 2013

Nel giugno 2013 l'allora Ministro della Giustizia Cancellieri istituiva una «Commissione Ministeriale per le questioni Penitenziarie» presieduta da Mauro Palma, già Presidente del Comitato Prevenzione contro la tortura e i trattamenti inumani e degradanti (CPT). Il 25 novembre 2013 la Commissione depositava la «Relazione al Ministro di Giustizia sugli interventi in atto e gli interventi da programmare a breve e medio termine».

La Commissione ricorda come la sentenza pilota della CEDU «nella parte relativa alle richieste di provvedimenti da adottare da parte dell'Italia, non si limita all'indicazione dello spazio minimo detentivo, ma considera il complessivo regime detentivo e il profilo del modello di detenzione che da esso emerge e indica la necessità di porre rimedio effettivo alla situazione in essere».

In quest'ottica la Commissione sollecita l'approvazione di linee guida da adottarsi da parte della Magistratura di Sorveglianza e degli Operatori Penitenziari al fine di favorire un maggiore e più rapido accesso alle misure alternative.

La Commissione aveva già evidenziato la necessità di dare immediata e piena attuazione alle circolari emanate dal DAP sulla realizzazione del circuito regionale ex art. 115 R.E. e aveva chie-

sto ai Direttori degli Istituti di indicare quali misure erano state adottate e, se non adottate, per quali ragioni.

Veniva inoltre incoraggiata l'implementazione del sistema di vigilanza dinamica, ampiamente adottato a livello europeo e proposto dalla stessa Amministrazione, demandando ai Direttori l'individuazione delle modalità di realizzazione di tale obiettivo.

Precisa la Commissione che «la vigilanza dinamica è semplicemente una specifica tecnica per garantire la sicurezza negli istituti e non esaurisce il modello di detenzione che si intende attuare».

Con riferimento al sistema delle celle aperte l'obiettivo era quello di fare in modo che il progetto riguardasse la totalità dei potenziali beneficiari entro il maggio 2014, per poi aprire successivamente una graduale estensione ad alcune sezioni di alta sicurezza.

La Commissione individuava inoltre una serie di interventi realizzabili nel breve periodo in linea con il Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario.

Entro il dicembre 2013 si doveva procedere alla rimozione dei banconi di separazione tra detenuti e familiari per i colloqui, nonché alla rimozione di ogni schermatura che impedisca l'apertura di finestre, la modifica di ogni situazione di non separazione del gabinetto dal resto dell'ambiente e infine l'adeguamento degli arredi degli ambienti dove, dopo il previsto consistente ampliamento delle ore da trascorrere al di fuori dei luoghi di pernottamento, i detenuti spenderanno una cospicua parte della loro giornata.

Un dato molto importante riguarda poi le modalità di indicazione dei dati relativi al sovraffollamento.

Si legge nella relazione (pag. 24): «Viene abolita la dizione di capienza tollerabile, che peraltro non compare in alcuna statistica internazionale e che è stata ed è determinata da incomprensibili criteri, che non potrà essere riportata e presa come riferimento in alcun documento interno o esterno laddove si considerino le condizioni di detenzione e le relative necessità. Le sole due categorie che in tale contesto dovranno essere considerate sono: la "capienza regolamentare" e la "capienza effettivamente operativa" al momento della rilevazione».

La Commissione affronta anche il problema dei trasferimenti dei detenuti e gli sfollamenti.

Si legge a pag. 31 della Relazione: «L'art. 386 comma 4 c.p.p. prevede che l'arrestato o il fermato debba essere condotto nella casa circondariale più vicina al luogo dove è avvenuto l'arresto o il fermo, dove poi, ordinariamente permane per tutto lo svolgi-

mento del processo. Ne consegue che le Case Circondariali delle maggiori città italiane (Napoli, Roma e Milano), gravate da significativi flussi di ingresso, sono oggetto di periodici interventi di cosiddetto sfollamento, poiché le presenze superano di molto la capienza regolamentare».

Al fine di evitare e contenere il più possibile gli sfollamenti viene ravvisata la necessità di avviare rapidamente la differenziazione degli istituti.

La Commissione rileva come spesso nel disporre gli sfollamenti è materialmente impossibile rispettare i criteri previsti dalla normativa e i detenuti vengono trasferiti anche a molti chilometri di distanza dalla residenza dei familiari, violando in tal modo il principio di territorialità della pena.

La Commissione pertanto auspica che vengano attuate tutte le misure idonee a far sì che la necessità di sfollamenti non debba proporsi, se non in situazioni del tutto eccezionali e contingenti, ribadendo che, comunque, non debbano essere programmati o autorizzati sfollamenti da un istituto verso un altro dislocato in una regione diversa.

Piano di intervento del Governo Italiano del 27 novembre 2013

Con tale piano il Governo Italiano, tenendo conto dei lavori della Commissione Palma, individuava alcune linee di intervento ritenute idonee ad eliminare le condizioni di illegalità riscontrabili nelle carceri italiane.

Secondo il Governo Italiano le linee di intervento dovevano seguire le seguenti direttrici: a) maggior utilizzo di misure sanzionatorie non privative della libertà b) riduzione della custodia cautelare in carcere c) ampliamento delle possibilità di accesso a misure alternative al carcere d) incremento delle possibilità di contatti tra detenuti e l'adozione il più possibile di regimi aperti.

Il piano indicava, quindi, i provvedimenti normativi già adottati e quelli in fase di discussione di cui si è già detto. Venivano inoltre affrontate alcune criticità con l'indicazione delle soluzioni possibili.

In particolare: «La realizzazione entro il 2014 della separazione chiara ed effettiva degli Istituti tra quelli per detenuti in esecuzione penale e quelli per detenuti in custodia cautelare: il superamento dell'attuale sistema promiscuo di detenzione, attraverso un'opportuna differenziazione e una complessiva riorganizzazione

della rete degli Istituti, permetterà, così di offrire un regime più aperto e connotato di attività significative anche alle sezioni di alta sicurezza in condizioni di complessiva sicurezza dell'istituto».

Inoltre: «L'incremento di forme di cooperazione sistematica con le Aziende Sanitarie Locali a cui è stata demandata ormai la responsabilità dell'Organizzazione e dell'attuazione dell'attività sanitaria in carcere, ferma restando la piena responsabilità dell'Amministrazione Penitenziaria circa la tutela del diritto alla salute di ogni persona a essa affidata in quanto privata della libertà. Si opererà perché l'Autorità sanitaria non limiti il proprio intervento a rispondere di singole richieste di prestazione medica, ma svolga una efficace funzione preventiva anche attraverso il controllo delle condizioni igieniche degli Istituti e la presa in carico delle posizioni soggettive delle persone recluse, peraltro connotate da particolare vulnerabilità».

Tra gli «Interventi previsti e in fase di programmazione» da segnalare «la revisione dei criteri per le assegnazioni e i trasferimenti al fine di ritornare progressivamente alla piena rispondenza al criterio di territorializzazione dell'esecuzione penale, prevista dall'ordinamento Penitenziario Italiano».

D.L. 23 dicembre 2013, n. 146 convertito nella Legge 21 febbraio 2014, n. 10

Il decreto reca il titolo: «Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria».

Ancora una volta il Presidente della Repubblica ravvisa «la straordinaria necessità ed urgenza di adottare misure per ridurre con effetti immediati il sovraffollamento carcerario».

Il decreto introduce delle modifiche delle norme processuali dell'ordinamento penitenziario volte a velocizzare alcune procedure riservando ad alcune materie la discussione nel contraddittorio delle parti.

Viene inoltre prevista la possibilità di concessione anticipata dell'affidamento in prova ai servizi sociali da parte del Magistrato di Sorveglianza. In tal modo si dovrebbe raggiungere l'obiettivo di consentire un accesso alle misure alternative più veloce, salvo la successiva ratifica da parte del Tribunale di Sorveglianza.

Peraltro, alla data del 31 dicembre 2014 soltanto 224 detenuti avevano ottenuto provvisoriamente l'affidamento in prova.

Tuttavia, pur essendo previsto un aumento del tetto di pena per l'accesso all'affidamento in prova ai servizi sociali, che passa da 3 a 4 anni, non viene modificato l'art. 656 c.p.p. e pertanto l'accesso alla misura per tali condanne potrà avvenire solo dal carcere.

La novità più importante è, però, l'aumento della liberazione anticipata che passa da 45 a 75 giorni al semestre.

Si rammenta che la liberazione anticipata, prevista dall'art. 54 dell'ordinamento penitenziario, viene concessa al condannato che abbia dato prova di partecipare all'opera di rieducazione.

L'art. 4 del D.L. n. 146/2013 prevede che la nuova liberazione anticipata nella misura di 75 giorni al semestre si applichi retroattivamente a decorrere dal 1° gennaio 2010 e resti in vigore per due anni.

Tale norma ha suscitato moltissime polemiche a livello politico, essendo stata vista da alcuni partiti come una sorta di "indulto mascherato".

In sede di conversione l'art. 4 è stato modificato con l'introduzione del divieto di applicazione della liberazione anticipata speciale per i condannati per i reati previsti dall'art. 4 *bis* ordinamento penitenziario.

Tale norma era l'unica che, a giudizio anche della Magistratura di Sorveglianza, potesse avere un effettivo risultato deflattivo. Nell'ordinamento italiano i Magistrati di Sorveglianza a norma dell'art. 69, Legge n. 354/1975 hanno il compito di vigilare sull'organizzazione degli istituti di pena, con particolare riguardo all'attuazione del trattamento rieducativo. Provvedono, inoltre, sui reclami dei detenuti concernenti l'inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni previste dall'ordinamento e dal regolamento penitenziario dalla quale derivi al detenuto un grave pregiudizio all'esercizio dei diritti. Decidono, altresì, sulla concessione dei premissi premio, e sulla riduzione di pena per la liberazione anticipata.

Hanno, quindi, una percezione diretta e immediata delle condizioni degli istituti di pena sui quali esercitano la loro giurisdizione.

Possono anche concedere in via provvisoria misure alternative quali la detenzione domiciliare e l'affidamento in prova ai servizi sociali sulle quali poi deciderà in via definitiva il Tribunale di Sorveglianza, istituito in ogni distretto di Corte d'Appello e di cui fanno parte i singoli Magistrati di Sorveglianza.

Tuttavia, dal punto di vista pratico, i risultati sono stati lentissimi, soprattutto a causa delle difficoltà da parte degli Uffici di

Sorveglianza, gravati da una cronica carenza di organico, di smaltire le migliaia di istanze pervenute.

Se al 30 novembre 2013 i detenuti erano 64.047, al 31 marzo 2014, dopo tre mesi dall'entrata in vigore del D.L. n. 146/2013, erano scesi a 60.197. Questo calo del numero dei detenuti si giustifica sicuramente con alcune delle nuove norme introdotte, anche se con i limiti che si sono indicati.

In particolare si può senz'altro affermare che, qualora le norme introdotte con i decreti legge non avessero subito le restrizioni di cui si è detto in sede di conversione, il numero dei detenuti sarebbe diminuito in modo più consistente.

Nota del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

Con nota del 7 marzo 2014 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa stabiliva che «le misure prese finora dall'Italia contro il sovraffollamento delle carceri sono insufficienti».

Il Comitato rileva come «il rimedio preso in considerazione sinora per risolvere il sovraffollamento nelle carceri è unicamente compensatorio e utilizzabile solo in casi limitati».

Il Governo italiano veniva quindi invitato a pensare ad altre misure anche preventive e a presentare un piano dettagliato che contenga non solo i tempi della messa in atto degli interventi ma anche i dati necessari per comprendere se le misure adottate sono efficaci.

Legge 28 aprile 2014, n. 67. Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili

La Legge 28 aprile 2014, n. 67 veniva pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 2 maggio 2014 ed entrava in vigore il 17 maggio 2014, pochi giorni prima della scadenza del termine entro il quale l'Italia doveva rispondere all'Europa di tutti i rimedi messi in campo contro il sovraffollamento carcerario.

La legge prevede all'art. 1 una delega al Governo per l'adozione entro otto mesi di decreti legislativi volti a riformare il sistema delle pene secondo determinati criteri e direttive.

In particolare dovrà essere prevista la pena della reclusione domiciliare per i reati puniti con pena non superiore a tre anni,

mentre per i reati puniti con pena massima fra i tre e i cinque anni la pena della reclusione domiciliare potrà essere inflitta discrezionalmente dal Giudice, tenendo conto dei criteri indicati dall'art. 133 c.p. (gravità del reato, capacità a delinquere, etc.).

In realtà dovrebbero essere riformulate non solo le pene come tali, ma altresì il sistema di previsione sanzionatoria.

Allo stato attuale nel nostro sistema penale i reati puniti con una pena massima non superiore a tre anni sono pochissimi e non se ne trova traccia nelle carceri affollate.

La maggior parte della popolazione detenuta risulta condannata per reati contro il patrimonio, contro la persona o per violazione della legge sugli stupefacenti.

Per quanto riguarda i reati contro il patrimonio, la ricettazione (art. 648 c.p.) è punita con pene da 2 a 8 anni di reclusione, il furto aggravato (art. 625 c.p.) e il furto in abitazione (art. 624 *bis* c.p.) con pene da 1 a 6 anni di reclusione, la rapina semplice con pene da 3 a 10 anni e la rapina aggravata con pene da 4 anni e 6 mesi a 20 anni (art. 628 c.p.), i maltrattamenti in famiglia con pene da 2 a 6 anni (art. 572 c.p.), la violenza sessuale non aggravata con pene da 5 a 10 anni, il reato di spaccio di sostanze stupefacenti (art. 73, comma 1, D.P.R. n. 309/1990) con pene da 8 a 20 anni.

Peraltro l'art. 1, lett. *f*) prevede che se il giudice non ritiene idoneo il domicilio proposto applicherà la reclusione in carcere in luogo di quella domiciliare.

Sicuramente interessante l'introduzione della previsione della non punibilità di condotte sanzionate con pene detentive non superiori a 5 anni qualora risulti la particolare tenuità dell'offesa e la non abitudine del comportamento.

L'art. 2 delega al Governo la riforma del sistema sanzionatorio con la depenalizzazione di moltissimi reati, puniti con la sola pena pecuniaria, e la loro trasformazione in illeciti amministrativi.

La riforma dovrebbe abrogare i reati di ingiuria (594), sottrazione di cose comuni (627), usurpazione (631), deviazione di acque (632), invasione di terreni (633), danneggiamento (635), appropriazione di cose smarrite (647), tutti reati, all'evidenza, di modestissima gravità e che possono trovare più proficua soddisfazione in sede civile. Viene inoltre prevista l'abrogazione dell'art. 10 *bis* D.Lgs. n. 286/1998 (Disciplina dell'immigrazione).

La legge delega è una legge con la quale il Parlamento delega il Governo ad esercitare la funzione legislativa su di un determinato oggetto (v. art. 76 Cost.).

Nella legge delega devono essere fissate alcune indicazioni minime (contenuti necessari) e cioè un oggetto definito, un tempo massimo entro il quale promulgare il decreto legislativo, una serie di principi e criteri direttivi ai quali il decreto legislativo deve attenersi.

Nel caso della Legge n. 67/2014 è stata prevista una delega al Governo da esercitare entro 8 mesi.

Decorso il termine assegnato la legge delega non può più esplicare alcun effetto a meno che il Parlamento non proroghi il termine.

L'1 dicembre 2014 il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di decreto delegato che introduce quale causa di non punibilità, da definirsi con decreto di archiviazione o con sentenza di assoluzione, dei procedimenti iniziati nei confronti di soggetti che abbiano commesso fatti di penale rilievo caratterizzati da una complessiva tenuità del fatto, evitando l'avvio di giudizi complessi e dispendiosi laddove la sanzione penale non risulti necessaria.

Ciò dovrebbe consentire di deflazionare il carico giudiziario restituendo alla giustizia la possibilità di occuparsi di processi più complessi la cui definizione è ritardata dalla pendenza di processi relativi a fatti di particolare tenuità.

Si pensi solo al fatto che alla data del 31 dicembre 2014 nelle carceri italiane su 53.623 detenuti solo 34.033 risultavano avere una condanna definitiva.

Di immediata applicazione, invece, il Capo II che prevede la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Viene infatti introdotto l'art. 168 *bis* c.p. che prevede che per i reati puniti con pena non superiore ai 4 anni, nonché per i reati di violenza, minaccia e resistenza a Pubblico Ufficiale, rissa, furto e ricettazione, l'imputato può chiedere la sospensione del processo con messa alla prova.

La messa alla prova comporta l'affidamento dell'imputato al servizio sociale e l'obbligo di seguire un programma che può comportare anche attività di volontariato nonché l'obbligo di prestare un lavoro di pubblica utilità.

In caso di esito positivo della prova il giudice dichiara l'estinzione del reato.

L'introduzione dell'istituto della messa alla prova, già esistente nel processo minorile, costituisce sicuramente un passo importante nel percorso di ridefinizione del processo e del sistema sanzionatorio.

Non si può, tuttavia, ignorare che tale istituto si inserisce in un contesto dove le carenze di organico sono endemiche e per le

quali non vi sono possibilità di soluzione a breve termine, tenuto conto che non sono previsti concorsi e nuove assunzioni.

Dai dati forniti dal DAP per ogni istituto penitenziario si evince facilmente come il personale presente (agenti di polizia penitenziaria, educatori, psicologi) sia ben al di sotto di quanto previsto dalle singole piante organiche.

Nel corso delle visite effettuate negli istituti i Direttori hanno spesso lamentato le difficoltà create non solo dalle carenze di organico che si protraggono da anni e che, per tale ragione, possono essere definite croniche, ma anche il progressivo invecchiamento del personale, dovuto a una mancanza di ricambio dello stesso.

È inoltre sufficiente consultare i dati del DAP per verificare che non sono previsti, a breve, nuovi concorsi per l'assunzione di personale.

Un organismo fondamentale per il sistema dell'esecuzione penale e che rischia il collasso con l'introduzione del nuovo istituto della messa alla prova è l'UEPE (Ufficio Esecuzione Penale Esterna).

L'UEPE riveste un ruolo molto importante per la concessione delle misure alternative al carcere, dovendo svolgere l'indagine socio familiare sul detenuto e partecipando alla redazione della relazione trattamentale su cui si fonda la decisione del Tribunale di Sorveglianza per accogliere o meno l'istanza.

L'UEPE, inoltre, è l'ufficio di riferimento del detenuto ammesso ad una misura alternativa al carcere e ha l'obbligo di seguirlo, svolgere colloqui e segnalare alla Magistratura criticità, problemi, esigenze personali e familiari che possano richiedere modifiche delle prescrizioni imposte.

La Legge n. 67/2014 ha comportato un notevolissimo aggravio di lavoro per l'UEPE ed è significativa, al riguardo, la nota del PRAP (Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria) del Triveneto (in un contesto giudiziario sicuramente meno disagiato e affollato di altre realtà territoriali) che in data 30 maggio 2014 segnalava come nell'arco di soli 12 giorni dall'entrata in vigore della legge fossero pervenute all'UEPE ben 49 richieste di predisposizione di un programma di trattamento per la messa alla prova.

A conti fatti il PRAP prevedeva di dover avviare nell'arco di un anno circa 1.370 procedimenti, pari al 65% delle indagini svolte nel 2013 per i Tribunali di Sorveglianza, con un aumento dell'80% dei soggetti presi in carico.

Veniva pertanto segnalata la necessità di adeguare rapidamente la pianta organica che già prima dell'entrata in vigore della Legge n. 67/2014 registrava una carenza pari al 34%.

È quindi significativo il fatto che alla data del 31 dicembre 2014 risultano a livello nazionale soltanto 503 casi di messa alla prova a fronte di 6784 domande in istruttoria.

Il carico di lavoro a cui l'UEPE è sottoposto ha comportato, inevitabilmente, un rallentamento delle indagini socio familiari dei detenuti e l'allungamento dei tempi di chiusura delle relazioni di sintesi, rendendo così molto più difficile e, a volte, impossibile l'accesso alle misure alternative. Si tenga presente che per alcune ipotesi di reato la relazione di sintesi è condizione di ammissibilità delle istanze di misura alternativa.

D.L. 20 marzo 2014, n. 36 convertito in Legge 16 maggio 2014, n. 79

Con sentenza n. 32 del 25 febbraio 2014 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del D.L. 30 dicembre 2005 convertito in Legge 21 febbraio 2006, n. 49 in materia di detenzione e spaccio di sostanze stupefacenti.

La Legge n. 49/2006 aveva abolito la distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere unificando il sistema sanzionatorio prevedendo per entrambe la pena da 6 a 20 anni di reclusione, mentre nei casi di lieve entità la pena era da 1 a 6 anni.

L'intervento della Corte Costituzionale ha riportato in vigore il D.P.R. n. 309/1990 che prevedeva un diverso sistema sanzionatorio, punendo con pene da 8 a 20 anni lo spaccio di droghe pesanti e da 2 a 6 anni quello di droghe leggere, con un contenimento di pena nei casi di lieve entità, puniti nella prima ipotesi da 1 a 6 anni e nella seconda ipotesi da 6 mesi a 4 anni.

Il D.L. 20 marzo 2014, n. 36, convertito in Legge 16 maggio 2014, n. 79 rideterminava le tabelle ministeriali con l'elencazione delle diverse sostanze.

La Legge n. 79/2014 modificava però anche le ipotesi di detenzione di sostanze stupefacenti qualificabili come di lieve entità, prevedendo una pena indifferenziata da 6 mesi a 4 anni di reclusione. Tale limite di pena consente di evitare la misura della custodia cautelare in carcere (prevista ai sensi dell'art. 274, lett. c, c.p.p. solo per delitti puniti con pena non inferiore nel massimo a 5 anni) e quindi di limitare gli ingressi in carcere.

Ovviamente la lieve entità del fatto deve risultare in modo evidente, tanto da consentire la qualificazione del fatto reato in detti termini.

Inoltre il limite di pena edittale entro i quattro anni consente all'imputato di richiedere la sospensione del procedimento con la messa alla prova prevista dalla Legge n. 67/2014.

Tenuto conto che secondo i dati forniti dal DAP il reato per il quale è ristretto il maggior numero di detenuti in custodia cautelare è quello di spaccio di sostanze stupefacenti, si sarebbe dovuta prevedere una maggiore incidenza di tale norma sul calo delle presenze, cosa che in realtà non è avvenuta.

Rapporto finale del Governo Italiano del 22 maggio 2014

Il 22 maggio 2014 il Governo italiano ha presentato al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il rapporto finale in merito alle misure adottate per l'esecuzione della sentenza Torreggiani emessa dalla CEDU l'8 gennaio 2013.

Il rapporto riferisce in merito agli interventi di modifica normativa introdotti nell'ultimo anno e di cui si è riferito.

Inoltre il Governo si impegna a intervenire «per la definizione di un sistema interno di rimedio compensativo nei confronti di coloro che hanno sofferto periodi di detenzione in condizione di violazione dell'art. 3 della Convenzione».

Per quanto riguarda il problema del sovraffollamento il Governo indica in 59.555 le presenze in carcere alla data del 19 maggio 2014.

Nel rapporto si fa presente come la liberazione anticipata speciale, che si applicherà solo fino al 31 dicembre 2015, comporterà la scarcerazione di circa 200 detenuti al mese mentre le altre misure dovrebbero continuare ad avere effetti sul lungo periodo. Viene quindi indicata, a fronte di una presenza di 59.555 detenuti, una capienza regolamentare di 49.797 posti di cui 4.112 non disponibili.

Si osserva che poco più di un mese prima, con una nota del 24 aprile 2014, il DAP indicava in 43.547 i posti detentivi effettivamente disponibili. Cioè utilizzabili. Infatti il concetto di capienza regolamentare costituisce un dato astratto, cioè il numero di posti per i quali il singolo istituto è stato costruito. Ovviamente si deve tener conto del fatto che secondo una normativa degli anni '70 le celle dovrebbero misurare 10 mq, misura dalla quale devono essere sottratti sanitari e mobili al fine dell'individuazione dello spazio vitale.

Di conseguenza il numero di posti regolamentare deve tener conto di questi fattori e non può essere una mera operazione matematica di divisione della metratura, dovendosi poi tener conto dell'effettiva disponibilità dei posti.

Infatti ci sono celle, o intere sezioni, che vengono chiuse per manutenzione, ristrutturazione o perché non rispondenti ai parametri previsti dalla legge (ad esempio per mancanza di un bagno separato).

Attualmente il DAP indica per ogni istituto sia il numero di posti regolamentare (che però deve essere valutato secondo i limiti e i criteri sopra indicati) sia i posti non disponibili.

Alla data del 19 maggio 2014, i detenuti in custodia cautelare risultavano 21.285, pari al 35% della popolazione detenuta, un dato certamente preoccupante se si considerano le norme varate proprio allo scopo di arginare l'uso eccessivo della custodia cautelare in carcere.

E al 31 dicembre 2014 erano ancora ben 19.590.

Secondo il rapporto del Governo non vi sarebbero più detenuti con a disposizione uno spazio vitale inferiore ai 3 mq..

Nel capitolo «Monitoraggio e prevenzione» il rapporto dà atto che «oltre al monitoraggio istituzionale portato avanti dal Dipartimento, esistono alcune realtà di monitoraggio condotto da altri attori. In particolare, da parte di attori professionali, quali l'Unione Camere Penali, o sociali, come l'Associazione Antigone, e da attori istituzionali quali i Garanti Territoriali. Questi soggetti hanno accesso, secondo accordi stabiliti con l'Amministrazione, agli istituti di detenzione, in tutte le sezioni per quanto riguarda i Garanti, nelle sezioni diverse da quelle che alloggiano detenuti in regime 41-*bis* dell'Ordinamento penitenziario, per quanto attiene agli altri due soggetti».

Si riporta tale passaggio poiché il contenuto del presente lavoro è anche frutto dell'attività di indagine svolta dalla sottoscritta quale componente dell'Osservatorio Carcere dell'Unione Camere Penali.

Per quanto riguarda le condizioni di detenzione, il Governo riferisce che circa l'83% dei detenuti beneficiano di 8 ore di permanenza fuori dalle camere di detenzione.

È inoltre in previsione la predisposizione di spazi polifunzionali per gestire le ore da trascorrere all'esterno delle sezioni. L'obiettivo è quello di creare dei luoghi ove possano svolgersi varie attività, dove socializzare, incontrare gli operatori e consumare i pasti, cercando di eliminare il sistema di distribuzione del cibo in cella.

Per il momento però vi sono solo due istituti (Bologna e Roma Rebibbia) ove è stata avviata sperimentalmente tale esperienza.

Per quanto riguarda la vigilanza dinamica alla data del 19 maggio 2014 è stata adottata in 30 istituti su un totale di 205.

Il piano di azione del Governo si pone l'obiettivo di «rimodellare complessivamente il sistema di detenzione nell'ottica dei parametri europei e sulla base delle raccomandazioni della Commissione di studio per gli interventi in materia penitenziaria».

Gli interventi su cui il Governo intende muoversi riguardano:

1) Separazione effettiva degli Istituti per detenuti in esecuzione pena e per quelli in custodia cautelare. 2) Revisione dei criteri per le assegnazioni e i trasferimenti. 3) Incremento delle forme di cooperazione con le Aziende Sanitarie Locali. 4) adozione della cartella Medica digitale. 5) Riorganizzazione del lavoro dei detenuti. 6) Riorganizzazione del sistema di fornitura del vitto e sopravvitto da parte di aziende esterne.

Un altro settore di intervento è quello sulle strutture edilizie. L'obiettivo è quello di chiudere gli istituti fatiscenti sostituendoli con altri nuovi e a norma.

Il rapporto si conclude con una nota ottimistica volendo «cogliere l'occasione della complessiva revisione del proprio sistema detentivo avviata a seguito della sentenza della Corte di Strasburgo, per un più ampio ripensamento del proprio sistema sanzionatorio e a tal fine sta avviando i lavori di una Commissione che definisca una complessiva proposta sul sistema penale, sulle sanzioni in esso previste, sulle loro modalità esecutive, sul progressivo rientro nel contesto sociale al termine della loro esecuzione».

Decisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa 3-5 giugno 2014

Questa la risposta del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa:
«I Delegati:

1. hanno accolto favorevolmente gli impegni presi dalle autorità per risolvere il problema del sovraffollamento carcerario in Italia e i significativi risultati raggiunti in questo campo, attraverso le diverse misure strutturali adottate allo scopo di adempiere alle sentenze qui considerate, incluso un importante e continuo calo della popolazione carceraria e un aumento dello spazio di vita che porta almeno 3 mq per detenuto.

2. hanno accolto favorevolmente inoltre l'aver previsto un rimedio interno nei tempi fissati dalla sentenza pilota Torreggiani e altri e affinché questa possa essere pienamente valutata hanno invitato le autorità a fornire ulteriori informazioni sulla sua attuazione,

in particolare alla luce del monitoraggio che intraprenderanno in quest'ambito.

3. hanno preso atto con interesse dell'informazione fornita sui passi compiuti per stabilire un rimedio compensativo, anch'esso richiesto dalla sentenza pilota, attraverso un Decreto-legge che prevederà la possibilità di una riduzione di pena per coloro che stanno tuttora scontando una pena detentiva e un risarcimento pecuniario per coloro che sono già stati rilasciati.

4. hanno altresì preso atto che l'adozione di questo Decreto-legge è imminente e hanno invitato le autorità a informare il Comitato non appena sia stato adottato.

5. hanno deciso di riprendere l'esame di questo insieme di casi non più tardi alla riunione che si terrà nel giugno 2015 per una piena valutazione dei progressi fatti sulla base di un piano d'azione/rapporto aggiornato che dovrà essere fornito».

D.L. 26 giugno 2014, n. 92 convertito nella Legge 11 agosto 2014, n. 117. Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'art. 3 della CEDU, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di Polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario anche minorile.

Tale legge nasce innanzitutto dalla necessità di prevedere dei rimedi risarcitori per chi abbia subito un pregiudizio per le condizioni di detenzione, così come previsto dalla sentenza 8 gennaio 2013 della CEDU.

Viene introdotto l'art. 35 *ter* dell'ordinamento penitenziario che prevede per il detenuto che abbia vissuto in condizioni di detenzione tali da violare l'art. 3 della Convenzione Europea una riduzione sulla pena ancora da espiare di 1 giorno per ogni 10 giorni durante i quali vi è stato pregiudizio.

Se il periodo di pena ancora da scontare non consente la riduzione, allora il detenuto potrà essere risarcito con una somma di denaro pari a 8 euro al giorno.

Era uno dei punti fondamentali richiesti dalla CEDU con la sentenza 8 gennaio 13 Torreggiani/Italia.

Per tale ragione Strasburgo si accinge a trasmettere per competenza alle Autorità Giudiziarie Italiane circa 2600 ricorsi per

violazione dell'art. 3 CEDU pendenti e "congelati" a seguito della sentenza Torreggiani.

Il problema è però ben lungi dall'essere risolto tenuto conto che sono sorte diverse problematiche interpretative della norma, in particolare in riferimento alla necessità o meno dell'attualità del pregiudizio.

Viene inoltre previsto il divieto di applicazione della misura della custodia cautelare in carcere se il giudice ritiene che all'esito del giudizio la pena irrogata non sarà superiore a tre anni.

Pertanto tale divieto non opera per tutti i reati ricompresi nell'art. 4 *bis* ordinamento penitenziario, per il reato di incendio boschivo (art. 423 *bis*), maltrattamenti in famiglia (art. 572), atti persecutori (art. 612 *bis*) e furto in abitazione, nonché nei casi in cui non possano essere concessi gli arresti domiciliari per mancanza o inidoneità del domicilio.

SITUAZIONE DELLE CARCERI IN ITALIA

Non vi è dubbio che in quest'ultimo anno sono stati compiuti sforzi enormi per tentare di dare esecuzione alla sentenza 8 gennaio 2013 della CEDU.

Il lavoro portato avanti dalle Commissioni è stato accurato e ha prodotto linee guida e progetti di legge che hanno tenuto conto delle Raccomandazioni del Parlamento Europeo in materia di esecuzione della pena, dei rapporti elaborati dal Comitato Europeo Prevenzione contro la tortura dopo le visite nelle Carceri italiane, della Commissione Europea diritti dell'Uomo e della giurisprudenza della CEDU.

Purtroppo spesso i decreti legge in sede di conversione hanno subito modifiche in senso restrittivo che ne hanno fortemente limitato l'efficacia.

Questa è una delle ragioni per cui il numero dei detenuti non è diminuito in modo così drastico come era stato ipotizzato quale conseguenza delle modifiche normative introdotte tra il 2013 e il 2014.

Come si è già detto il Ministero ha abolito la dizione di "capienza tollerabile" che non aveva alcuna ragione d'essere e che non compare in alcuna statistica internazionale.

Il riferimento, per verificare il tasso di sovraffollamento, deve essere fatto unicamente alla capienza regolamentare, dalla quale, però, devono essere esclusi i posti non disponibili per inagibilità, ristrutturazione, etc.

Si riportano qui di seguito i dati forniti dal DAP tra il 31 marzo e il 31 dicembre 2014 relativi ai posti regolamentari e ai detenuti presenti negli istituti penitenziari italiani:

	Posti regolamentari	Detenuti presenti
31/3/14:	48.309	60.197
30/4/14:	49.091	59.683
31/5/14:	45.588	58.861
30/6/14:	49.461	58.092
31/7/14:	49.406	54.414
31/8/14:	49.397	54.252
30/9/14:	49.347	54.195
31/10/14:	49.327	54.207
30/11/14:	49.309	54.428
31/12/14:	49.635	53.623

Come si può notare dal mese di luglio 2014 il numero dei detenuti non è calato in modo sensibile e, addirittura, tra settembre e ottobre, è aumentato. Dal mese di giugno i posti regolamentari risultano diminuiti per poi aumentare nuovamente a dicembre.

Il dato, però, è ambiguo in quanto non tiene conto dei posti regolamentari non disponibili perché inagibili.

A seguito di insistenti richieste da parte del Partito Radicale il Ministero della Giustizia ha iniziato a pubblicare sul sito del DAP il numero di posti non disponibili per la maggior parte degli istituti senza indicare però il dato complessivo.

Da un calcolo approssimativo i posti non disponibili risultano quasi 6000.

In linea generale si osserva come vi siano enormi difficoltà ad apportare dei cambiamenti negli istituti. Ne è riprova l'attuazione della "vigilanza dinamica" le cui linee guida erano contenute nella Circolare n. 0251644-2013 del 13 luglio 2013 del DAP.

Si legge nella circolare: «Occorre realizzare una diversa gestione e utilizzazione degli spazi all'interno degli istituti distinguendo tra la cella, destinata di regola al solo pernottamento, e luoghi dove vanno concentrate le principali attività trattamentali, così creando le condizioni perché il detenuto sia impegnato a trascorrere fuori dalla cella la maggior parte della giornata».

Secondo il rapporto del Governo italiano la vigilanza dinamica è stata attuata in 30 istituti su 205.

L'attuazione della vigilanza dinamica ha incontrato moltissime difficoltà e resistenze da parte della Polizia Penitenziaria.

Non a caso il 20 maggio 2014, proprio quando il Governo italiano era in procinto di rispondere al Consiglio Europeo, i sindacati di Polizia Penitenziaria indicevano uno sciopero chiedendo le dimissioni del capo del DAP.

Questo il comunicato: «Il sovraffollamento dei nostri istituti - che ospitano circa 15 mila detenuti oltre la loro capienza - unito alle pesantissime carenze di organico del personale di polizia penitenziaria e di quello dell'area trattamentale, stanno rendendo sempre più drammatico il lavoro degli operatori penitenziari tutti. In questo contesto, già altamente drammatico, si è inserito il progetto di riorganizzazione di molti istituti, denominato "sorveglianza dinamica", adottato per tentare di dare una risposta alla condanna inflittaci dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per le condizioni inumane dei nostri istituti penitenziari: un cambiamento che però, stante la vetustà di moltissime strutture, la cronica carenza di opportunità lavorative e le già ricordate carenze degli organici, sta accrescendo i problemi all'interno del carcere, anziché risolverli. Infatti, la stragrande maggioranza dei detenuti ora trascorre buona parte della giornata fuori dalla cella, ma in modo assolutamente improduttivo, in una sorta di ozio - sicuramente più "dinamico" di quello patito negli angusti spazi delle celle sovraffollate - ma parimenti infruttuoso, con un aggravio di lavoro e di rischi per il personale di polizia penitenziaria. Tutto ciò, sta determinando il susseguirsi di gravissimi episodi, quali risse tra detenuti, aggressioni al personale e perfino suicidi del personale di polizia penitenziaria, l'ultimo dei quali risale a pochissimi giorni fa. Crediamo che questa situazione non sia più sostenibile, che si imponga un cambiamento immediato di rotta, al fine di salvaguardare la vita, il lavoro, la serenità del personale penitenziario tutto, e di garantire nel contempo ai detenuti il diritto di scontare la loro pena in condizioni conformi ai principi di umanità, così come previsto dall'art. 27 della Costituzione».

La carenza degli organici della Polizia Penitenziaria è ormai un problema strutturale. Se nel 2000 l'organico era di 43.000 unità (ma i detenuti erano solo 40.000) oggi, a causa di pensionamenti non sostituiti da personale nuovo (circa 200 all'anno) si parla di 37.000 unità.

Con Decreto Ministeriale del 22 marzo 2013 il Ministro della Giustizia ha stabilito in 45.121 unità la nuova dotazione organica, di cui 41.335 dovrebbero essere distribuiti negli Istituti penitenziari.

Al di là delle buone intenzioni si deve constatare come, effettivamente, la diminuzione del numero dei detenuti non ha comportato un aumento delle attività trattamentali per cui molto spesso le otto ore al di fuori della cella vengono trascorse nel corridoio antistante e, a quel punto, affollato.

In alcune carceri i colloqui con i familiari avvengono ancora in condizioni penose e gli spazi verdi allestiti all'aperto restano spesso inutilizzati perché troppo caldi.

Soltanto in 71 carceri su 205 è stata adottato il sistema della scheda telefonica per i colloqui dei detenuti con i familiari e il tempo a disposizione è sempre troppo poco.

Non risultano modifiche per gli appalti alle ditte che forniscono il vitto e il sopravvitto. Le ditte che vincono gli appalti sono sempre le stesse e i costi delle spese per i detenuti sono molto elevati.

Una delle questioni più critiche è quella della salute in carcere.

Secondo i dati forniti dal SIMPSE (Società Italiana Medicina Penitenziaria) «in cella contraggono malattie il 60-80% dei detenuti. A trasformare le prigionie in veri e propri lazzaretti è soprattutto la presenza di soggetti a rischio come i tossicodipendenti che costituiscono il 32% del totale». Secondo le stime presentate: «il 27% ha un problema psichiatrico, il 17% ha malattie osteoarticolari, il 16% cardiovascolari e circa il 10% problemi metabolici e dermatologici - tra le malattie infettive è l'epatite C la più frequente (32,8%), seguita da TBC (21,8%), Epatite B (5,3%), HIV (3,8%) e sifilide (2,3%)».

Il Comitato Nazionale per la Bioetica (CNB) istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2013 ha elaborato un rapporto «La salute dentro le mura» ora vengono esaminate le problematiche riguardanti la salute nelle carceri italiane. Il rapporto si conclude con le seguenti raccomandazioni: «Il CNB raccomanda alle istituzioni competenti che il diritto alla salute dei detenuti sia inteso nella piena accezione, al fine di raggiungere un effettivo riequilibrio dei livelli di salute dentro e fuori le mura, ben oltre la garanzia dell'uguaglianza di accesso alle prestazioni sanitarie.

- Il CNB ricorda che il fondamento della salute del detenuto è l'essere trattato con dignità e rispetto, nella piena osservanza dei diritti umani fondamentali. Fra questi, il diritto ad essere curato

fuori dal carcere quando la detenzione aggravi la sofferenza dell'infermità fino a limiti intollerabili.

- Il Comitato ricorda che la riforma sanitaria non si esaurisce nel passaggio delle competenze dall'autorità penitenziaria a quella sanitaria. In coerenza con un approccio globale alla salute, le autorità sanitarie devono prendere pienamente in carico il controllo sulle condizioni igieniche degli istituti, lo stato delle celle e dei servizi, le condizioni di vita dei detenuti, la sopportabilità del regime carcerario. La sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo dell'8 gennaio 2013 che ha giudicato la vita nelle celle italiane sovraffollate come "trattamento inumano e degradante" indica che la riforma è ancora ben lontana dal raggiungimento dei propri obiettivi.

- Il CNB segnala che alcuni aspetti del sistema sanitario erogato su base regionale vanno corretti, se si vuole offrire ai detenuti pari opportunità nell'accesso alle prestazioni sanitarie. In particolare, occorre che amministrazione penitenziaria e Regioni operino per varare al più presto la cartella sanitaria informatizzata nazionale, che segua in tempo reale il detenuto nei suoi spostamenti da regione a regione; che sia assicurata la continuità delle cure nel passaggio da un carcere all'altro, anche in presenza di diversità nei livelli di assistenza da regione a regione.

- Il CNB invita a prendere immediati provvedimenti per gli aspetti in cui più gravi permangono le disuguaglianze o non sono rispettate le pari opportunità nell'accesso alle prestazioni: non sufficiente tempestività negli interventi d'urgenza, ritardi nelle visite specialistiche e nella programmazione di interventi in ospedali esterni, insufficienti prestazioni per bisogni specifici della popolazione detenuta.

- Il CNB raccomanda infine di prestare attenzione affinché un settore così delicato come quello del carcere, che abbisogna di ogni sforzo per raggiungere standard accettabili di vivibilità, non abbia al contrario a soffrire per la contrazione delle risorse».

In effetti il problema della salute in carcere resta un nodo cruciale. Il detenuto viene visitato da medici diversi, secondo i turni, e non può fare riferimento sempre allo stesso medico.

Drammatica può risultare la situazione delle urgenze, lasciata alla discrezionalità, in primis, dell'agente di sezione che valuta se allertare o meno il medico di turno, e, in seconda battuta, alla capacità del medico di turno di comprendere l'effettiva urgenza e disporre l'immediato ricovero in Ospedale.

Un altro grave problema è quello della manutenzione degli Istituti.

Come ho potuto constatare personalmente nel corso delle visite negli Istituti Penitenziari del SUD Italia, uno dei problemi più gravi è costituito dalle gravi carenze idriche.

È evidente che carenze idriche in zone ove nei mesi estivi le temperature possono arrivare anche a 40° e in luoghi come il carcere ove la promiscuità è inevitabile, comportano gravi conseguenze sotto il profilo igienico-sanitario.

Infatti la carenza d'acqua comporta l'impossibilità di un accesso quotidiano alle docce per tutti i detenuti, oltre alle difficoltà di pulizia delle celle.

Nel corso delle visite negli Istituti Penitenziari del NORD Italia ho invece potuto constatare di persona le difficoltà, lamentate dai Direttori, di erogare un numero sufficiente di ore di riscaldamento per mancanza di soldi.

Ciò comporta che spesso le celle e gli spazi comuni sono molto freddi ed egualmente è fredda l'acqua delle docce. Ciò è causa di frequenti malattie da raffreddamento.

Il parco macchine della Polizia Penitenziaria si è progressivamente ridotto sia per problemi di manutenzione sia perché manca la benzina.

Spesso i trasferimenti in ospedale per effettuare esami, prenotati da tempo, devono essere rinviati perché manca l'automezzo.

CONSIDERAZIONI FINALI

Il DAP ha più volte sostenuto, in diverse occasioni e sedi istituzionali, che nessun detenuto risulterebbe ad oggi ristretto in meno di 3 mq.

Tale affermazione merita alcune osservazioni e precisazioni.

Secondo la giurisprudenza della CEDU i 3 mq costituiscono lo spazio vitale minimo al di sotto del quale vi è violazione dell'art. 3 della Convenzione.

Negli istituti di pena in cui ciascun detenuto non abbia a disposizione almeno detta metratura è come se esistesse una presunzione *iuris et de iure* di trattamento inumano o degradante, senza cioè che si possa o si debba andare a valutare le altre condizioni della vita detentiva, quali sono ad esempio quelle afferenti le ore d'aria disponibili, le ore di socialità, l'apertura delle porte della

cella, la quantità della luce e dell'aria dalle finestre, il regime trattamento effettivamente praticato in istituto, ecc.

La questione si pone in merito alle modalità di calcolo da osservarsi ai fini dell'individuazione della superficie minima.

Pacifico che lo spazio destinato ai servizi igienici non deve essere calcolato, posto che a norma dell'art. 7, D.P.R. n. 230/2000 i «servizi igienici sono collocati in un vano annesso alla camera» e quindi non vi può essere commistione con il locale di pernottamento.

La superficie di tale locale, per la sua specifica destinazione, non può computarsi nella quantità di spazio vitale assegnato a ciascun detenuto nel tempo trascorso in cella; ed infatti dalla motivazione della sentenza Sulejmanovic c. Italia della CEDU risulta chiaramente che essa è stata esclusa dal computo di tale spazio (a fronte di una cella di mq. 16,20 con annesso locale bagno di mq. 5,04 la Corte ha calcolato uno spazio individuale di mq. 2,70 per ciascuno dei sei detenuti compresenti).

La questione si pone rispetto all'ingombro costituito dai mobili e dalle suppellettili.

Ad avviso della Suprema Corte per non incorrere nella violazione dell'art. 3 CEDU, dalla superficie lorda della cella deve essere detratta l'area occupata dagli arredi¹.

La Magistratura di Sorveglianza, alla quale si erano rivolti alcuni detenuti per ottenere il risarcimento previsto dall'art. 35 *ter* ordinamento penitenziario, ha ritenuto che «i 3 mq. garantiti dalla Corte EDU debbano consistere in 3 mq. veri, cioè concretamente fruibili, vale a dire calpestabili, che ogni detenuto deve avere a sua disposizione per evitare che il trattamento allo stesso praticato scenda sotto lo standard minimo concepibile perché la pena non possa dirsi in contrasto con il principio di cui all'art. 3 della Convenzione: trattasi, in definitiva, di un quadrato costruito su di un lato pari a mq 1,732 corrispondente allo spazio vitale minimo la cui importanza appare ancor maggiore ove si ponga mente alla circostanza che, al di là delle ore d'aria assicurate ai reclusi, la previsione regolamentare concernente l'istituzione dei refettori non è stata praticamente attuata nella massima parte degli istituti di pena italiani, di talché anche l'assunzione dei pasti avviene all'interno delle celle»².

¹ Cass. pen., sez. I, 19 dicembre 2013, n. 5728.

² V. Mag. Sorv. Venezia, ord. 22 maggio 2014, n. 2014/1015.

Del resto che lo spazio minimo vitale debba essere uno spazio libero è previsto dall'ordinamento anche con riferimento agli animali. Si veda a titolo di esempio il disposto di cui alla lett. *b*) del comma 1 dell'art. 3, D.Lgs. 7 luglio 2011, n. 126 secondo cui «per i vitelli allevati in gruppo lo spazio libero disponibile per ciascun vitello deve essere pari ad almeno 1,5 mq. per ogni vitello».

Si osserva come nel rapporto del Governo italiano, laddove si garantisce che nessun detenuto si trova in celle con meno di 3 mq a testa, non sia assolutamente specificata la modalità di calcolo.

Si deve però considerare che il Ministero della Giustizia ha impugnato l'ordinanza del Magistrato di Sorveglianza di Venezia citata precedentemente con argomentazioni che non lasciano dubbi in merito al suddetto calcolo.

Si legge infatti nell'atto di impugnazione dell'Avvocatura dello Stato: «Non esiste alcuna norma di diritto interno che riconosca ai detenuti uno spazio minimo personale, all'infuori dell'art. 6 l. n. 374/75 secondo il quale "i locali nei quali si svolge la vita dei detenuti e degli internati devono essere di ampiezza sufficiente"». Inoltre, tenuto conto del fatto che la cella deve costituire una vera e propria camera di pernottamento «si dovrebbe attribuire minore importanza al calcolo dello spazio disponibile nella cella, poiché questa serve essenzialmente per il pernottamento».

Pertanto: «Sembra logico adottare un criterio di calcolo dello spazio detentivo minimo che consideri la superficie del bagno e non scomputi l'ingombro dovuto alla mobilia».

Secondo l'Avvocatura dello Stato per calcolare lo spazio legale a cui ha diritto il detenuto «sembra ineludibile il richiamo alle norme che disciplinano il calcolo della superficie catastale degli immobili, dettate dal DPR 138/98 Allegato C, le quali obbligano l'Amministrazione italiana a tener conto della superficie lorda di tutti i vani principali ed accessori diretti (camere, bagni, ingressi, disimpegni) considerando persino lo spessore dei muri interni e perimetrali sino a 50 cm., ed eludendo dal computo unicamente i locali aventi un'altezza inferiore ad 1,5 metri».

Si rammenta, al contrario, che secondo la CEDU se al di sotto dello spazio vitale di 3 mq vi è sempre violazione dell'art. 3 della Convenzione, ben può esservi violazione anche in presenza di uno spazio maggiore quando le condizioni di vita del detenuto comportano sofferenze qualificabili come trattamenti inumani o degradanti. Tali sono indiscutibilmente la scarsa areazione in estate, il freddo eccessivo d'inverno, la mancanza d'acqua.

Il D.L. n. 146/2013 convertito nella Legge n. 10/2014 ha modificato l'art. 69 dell'ordinamento penitenziario e ha introdotto il nuovo art. 35 *bis* ordinamento penitenziario, che consente al detenuto di proporre al Magistrato di Sorveglianza reclamo per inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni previste dalla presente legge e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all'internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti.

Allo stato attuale i reclami pendenti per violazione dei diritti dei detenuti sono migliaia.

È impossibile reperire il dato esatto attraverso il sistema informatico dei Tribunali di Sorveglianza poiché non viene fatta alcuna distinzione tra i reclami proposti ai sensi dell'art. 35 *bis* ordinamento penitenziario (violazione diritti dei detenuti) e art. 35 *ter* ordinamento penitenziario (rimedi risarcitori). Tuttavia, secondo quanto riferito dagli stessi magistrati di Sorveglianza nel solo distretto della Corte d'Appello di Venezia, su 1000 ricorsi almeno 400 riguardano violazione dei diritti.

Dopo la sentenza Torreggiani/Italia dell'8 gennaio 2013 la CEDU "congelò" i ricorsi pendenti per violazione dell'art. 3 a causa del sovraffollamento carcerario in attesa dei provvedimenti che l'Italia avrebbe dovuto adottare.

Nel frattempo vi sono state, però, condanne della CEDU nei confronti dell'Italia per violazione dell'art. 3 in relazione alle problematiche della salute in carcere. Nella causa Cirillo/Italia (sentenza 29 gennaio 2013) la Corte ha ritenuto che la mancanza di diligenza e frequenza nell'espletamento di cure mediche nei confronti di un detenuto affetto da una grave patologia comporta la violazione dell'art. 3 della Convenzione.

Con sentenza 11 febbraio 2014 nella causa Contrada/Italia, la CEDU ha ritenuto che la ripetuta mancata concessione dei domiciliari a persone malate le cui condizioni di salute appaiono incompatibili con il regime carcerario, costituisce violazione dell'art. 3.

Con sentenza 22 aprile 2014 (GC/Italia) la Corte ha ritenuto che, nel caso di un detenuto malato, la mancata somministrazione di cure adeguate può comportare un trattamento disumano e degradante. In caso di detenuti malati, gli Stati sono tenuti ad assicurare la tutela della loro salute.

CONCLUSIONI

Da quanto finora esposto si possono trarre alcune considerazioni.

A) In tutte le carceri il numero di detenuti presenti è superiore a quello regolamentare.

B) Il numero dei posti regolamentari fornito dal Ministero non tiene conto dei posti inagibili.

C) L'affermazione del Ministero secondo cui oggi nessun detenuto in Italia vive in celle con uno spazio disponibile inferiore a 3 mq è smentita dal sistema di calcolo invocato dal Ministero stesso che tiene conto di bagno e suppellettili, contrariamente a quanto previsto dalla CEDU, e che effettua la misurazione sulla base di criteri utilizzati dall'ordinamento a scopi catastali.

D) Nelle carceri convivono ancora detenuti definitivi e detenuti in attesa di giudizio, nonostante fosse stata prevista la differenziazione degli istituti da attuarsi entro il dicembre 2013, prima, e poi entro il dicembre 2014.

E) Il regime aperto non è stato attuato in tutte le carceri.

Si ritiene, quindi, di poter affermare che, ancora oggi, allo stato attuale, non vi siano istituti penitenziari in Italia in cui possano essere garantite *in toto* condizioni di vita che rispettino il divieto di trattamenti inumani e degradanti imposto dall'art. 3 CEDU.

NOTA

Il 19 maggio 2015 il Ministro della Giustizia Orlando ha dato vita agli Stati Generali sull'Esecuzione Penale, una formula indubbiamente innovativa per discutere e dare contenuti alla legge delega sulla riforma dell'ordinamento penitenziario. Sono stati formati 18 tavoli tematici riguardanti tutti gli aspetti della vita detentiva. Vi hanno preso parte avvocati, magistrati di sorveglianza, funzionari del DAP, rappresentanti del volontariato. Al termine dei lavori verranno formulate delle proposte e vi sarà, nel gennaio 2016, un momento pubblico volto a sensibilizzare l'opinione pubblica sulle tematiche riguardanti il carcere e l'esecuzione penale.