

## **Case Torreggiani and others v. Italy (43517/09), final on 27.05.2013**

### **ACTION PLAN PRESENTED BY THE ITALIAN GOVERNMENT**

27.11.2013

#### **INTRODUZIONE**

La grave criticità del sistema di detenzione italiano prodottasi negli anni recenti è stata denunciata al più alto livello delle Istituzioni del Paese. Tale criticità si evidenzia sia sotto l'aspetto numerico delle presenze in relazione alla capienza degli Istituti, che ha portato a uno dei tassi di affollamento tra i più alti nel panorama europeo, sia sotto quello della complessiva fisionomia del sistema per quanto attiene al trattamento, alla gestione delle risorse, alla costruzione di percorsi di reinserimento sociale che riducano il rischio di recidivare il reato.

La fisionomia assunta dal sistema, infatti, non è più pienamente corrispondente, salvo che in alcune pregevoli situazioni, alla finalità costituzionalmente assegnata alla pena (che secondo l'articolo 27, comma 3 della Costituzione deve tendere alla rieducazione del condannato), né all'assoluta tutela della dignità personale di ogni persona, quantunque detenuta, più volte affermata nel nostro testo costituzionale (articoli 2, 3 e 13 della Costituzione), né infine al divieto assoluto di trattamenti o pene inumane o degradanti di cui alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (articolo 3) e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (articolo 4).

La necessità di rimuovere con urgenza le condizioni di detenzione definite in violazione dell'articolo 3 ECHR dalla sentenza della Corte inumane o degradanti è stata conseguentemente espressa al più alto livello delle Istituzioni del Paese. Con una procedura d'eccezione, che l'articolo 87 della nostra Costituzione riserva a situazioni di assoluta rilevanza nazionale, il Presidente della Repubblica italiana, infatti, ha inviato un messaggio al Parlamento – il primo del suo mandato presidenziale – per invitare il Legislatore a considerare senza indugio la “drammatica questione carceraria” e il “fatto di eccezionale rilievo costituito dal pronunciamento della Corte europea dei diritti dell'uomo”. Il Presidente ha ricordato “il dovere urgente di fare cessare il sovraffollamento carcerario” nonché “di procedere a un ricorso interno idoneo ad offrire un ristoro per le condizioni di sovraffollamento già patite dal detenuto”.

Nel suo messaggio, ha quindi richiesto al Parlamento di considerare sia i possibili interventi normativi di natura ordinaria da adottare sia l'ipotesi di un provvedimento eccezionale che permetta di affrontare le necessarie riforme del sistema con numeri complessivi meno drammaticamente gravi al fine di dare compimento ai provvedimenti che si stanno delineando. Il Governo condivide l'opinione del Presidente.

Le linee d'intervento individuate dal Governo per rimuovere le attuali condizioni e al contempo introdurre un modello detentivo in conformità con le Regole Penitenziarie Europee, seguono le direttrici qui riportate:

- a) il maggior utilizzo di misure sanzionatorie non privative della libertà, come da Rec (1999)22;
- b) la riduzione della custodia cautelare in carcere, come da Rec (2006)13;
- c) l'ampliamento delle possibilità di accesso a misure alternative al carcere, come da Rec (2000)22;

d) l'incremento delle possibilità di contatti tra detenuti e l'adozione il più possibile di regimi aperti in linea con le Regole Penitenziarie Europee (Rec (2006)2).

Sulla base di tali indicazioni il governo ha elaborato il proprio piano d'azione sia per quanto attiene alle modalità di rimedio preventivo, cioè per far cessare la situazione di violazione ed evitare il suo riproporsi, sia per quanto attiene il rimedio compensativo da offrire a coloro che tali violazioni hanno subito.

Il Piano si articola in quattro aree d'intervento:

1. interventi di natura normativa volti a ridurre gli ingressi in carcere e a favorire forme di graduale uscita dal sistema attraverso l'adozione di misure alternative alla detenzione che accompagnino il ritorno alla comunità esterna. Gli interventi normativa riguardano più aspetti: la previsione di forme di depenalizzazione o di riduzione di pena edittale per taluni reati che incidono sui numeri del carcere; la limitazione più rigorosa del ricorso alla custodia cautelare in carcere; la previsione di nuove misure alternative; la rimozione dei principali ostacoli dell'accesso a esse anche da parte di soggetti che non rispondono di reati di particolare gravità;
2. interventi di natura organizzativa e gestionale attraverso l'introduzione di un regime più aperto per i detenuti classificati di "media" o "bassa" sicurezza – che costituiscono la grandissima maggioranza degli attuali detenuti, pari a circa l'88% del totale; la ridefinizione del regime, centrato sulla graduale riconduzione della cella a luogo del riposo e non a luogo ove trascorrere la quasi totalità della giornata, ha incidenza sulla conseguente offerta di attività giornaliere e, quindi, sulla riorganizzazione del lavoro, della formazione, della attività di svago, del tempo da dedicare alle relazioni con i propri affetti;
3. interventi di natura edilizia, programmati sulla base delle necessità del nostro patrimonio di edilizia penitenziaria, spesso particolarmente vetusto e che richiede, in molti casi, interventi di ristrutturazione per il pieno utilizzo degli spazi, in alcuni casi specifici la completa sostituzione della struttura con una di nuova costruzione. Questo spiega perché, pur quanto affermato nella Raccomandazione (1999)22 laddove afferma che «l'estensione della capacità detentiva deve essere vista come misura eccezionale essendo molto improbabile che essa offra una soluzione duratura al problema del sovraffollamento», tuttavia si è ritenuto essenziale impegnare parte delle risorse per poter disporre di un numero maggiore i posti, peraltro edificati seguendo gli standard che il Consiglio d'Europa ha più volta indicato.

Queste tre linee d'interventi costituiscono lo schema del Piano che è stato elaborato. A esse si aggiunge la necessità di:

4. prevedere uno o più provvedimenti d'iniziativa governativa che indichino le modalità e le procedure secondo cui risarcire, in forma non unicamente o prioritariamente finanziaria, bensì anche con possibili benefici penitenziari, coloro che hanno subito la violazione del proprio diritto a condizioni detentive dignitose, e hanno presentato ricorso alla Corte dei diritti umani. La procedura per tali misure potrebbe costituire una via interna per ridurre la mole di lavoro che grava sulla Corte stessa a seguito dell'alto numero di ricorsi presentati relativamente a tale situazione.

## **1. INTERVENTI DI MODIFICA NORMATIVA**

### **a) Provvedimenti già adottati**

Nel luglio 2013 il Governo è ricorso a una procedura d'urgenza, attraverso l'approvazione di un decreto-legge – strumento irrituale in questa materia –, per ridurre i flussi d'ingresso in carcere e rendere più fluido l'accesso alle misure alternative previste nel nostro ordinamento.

#### **a.1. Riduzione del flusso in ingresso. Minore ricorso al carcere**

La nuova previsione normativa introduce:

- un aggiornamento del catalogo dei reati più gravi per i quali, al passaggio in giudicato della sentenza, è obbligatorio l'ingresso in carcere, eliminando i reati di modesta entità;
- la possibilità di avviare un procedimento per la concessione della liberazione anticipata prima dell'emissione dell'ordine di carcerazione, per favorire così la sospensione dell'esecuzione della pena nei casi meno gravi e permettere l'accesso alle misure alternative senza un preliminare passaggio per il carcere;
- la possibilità di beneficiare della detenzione domiciliare, senza un preventivo ingresso in carcere per soggetti vulnerabili e bisognosi di maggiore tutela (donne incinte, ultrasettantenni non recidivi, ecc), quantomeno nei casi in cui debba essere espiata una pena non superiore ai quattro anni;
- l'eliminazione delle preclusioni per i recidivi reiterati, nei cui confronti una legge approvata nel 2005, poneva un'astratta presunzione di pericolosità, fondata solo sul fatto della reiterazione delle condanne, indipendentemente dalla gravità del fatto criminoso commesso, spesso di modesta entità e riconducibile a contesti di marginalità sociale o dipendenza da sostanze psicoattive (proprio tale legge è stata una delle cause dell'aumento numerico di detenuti registrato negli ultimi anni);
- l'eliminazione delle disposizioni più severe, sempre per i recidivi, in materia di accesso alle misure alternative per favorirne un percorso di reinserimento sociale.

3

#### **a.2. Riduzione della custodia cautelare**

La riduzione sarà progressivamente ottenuta attraverso la nuova norma che prevede l'innalzamento a cinque anni di reclusione il limite massimo previsto per l'applicazione di tale misura restrittiva, pur con la necessaria esclusione di alcuni reati di particolare gravità sociale, quali il delitto di finanziamento illecito ai partiti politici e il delitto di atti persecutori aggravati. Gli effetti sulla custodia cautelare sono già visibili poiché il numero di coloro che sono in attesa del primo grado di giudizio è sceso a 12348. A questo numero si aggiungono 6355 detenuti che sono in attesa della decisione di appello e 4387 che, condannati in uno o entrambi i gradi di giudizio di merito, sono in attesa della decisione circa il proprio ricorso alla Corte suprema di Cassazione. Va ricordato che il sistema costituzionale italiano, a differenza di altri sistemi europei, considera come soggetti in custodia cautelare tutte e tre le categorie citate e che il numero di coloro che ancora non sono in esecuzione di sentenza è, quindi, di 24744: numero, tuttora elevato, che pur

tuttavia rappresenta una riduzione del 25% del numero di 30549 detenuti che erano in tale posizione nel 2009.

### a.3. Modifiche al regime di detenzione

Le nuove norme hanno introdotto:

- l'innalzamento a quattro anni di reclusione del limite di pena entro cui è possibile concedere permessi premio senza aver scontato una porzione della carcerazione inflitta;
- l'ampliamento delle opportunità di lavoro all'esterno attraverso la possibilità d'impiego dei detenuti in lavori di pubblica utilità, con particolare attenzione all'accesso a tale forma di lavoro per i tossicodipendenti;
- il possibile ampliamento dell'offerta di lavoro da parte di imprese e cooperative sociali attraverso una serie di misure di facilitazione fiscale e di supporto contributivo alle cooperative che impiegano detenuti. Il Ministero della giustizia ha predisposto il Regolamento per l'attuazione della normativa relativa agli sgravi fiscali e agli sgravi contributivi a favore delle imprese che assumano lavoratori detenuti. In attuazione della legge 22 giugno 2000 n. 193 (c.d. legge Smuraglia) e successive modificazioni, è stata approntata la normativa secondaria diretta a rendere operativi gli sgravi previsti, anche in favore di quanti assumano alle proprie dipendenze detenuti o internati che non siano stati ammessi al lavoro all'esterno, e che quindi prestano attività lavorativa all'interno degli istituti penitenziari.

4

### **b) Provvedimenti governativi di imminente adozione**

I risultati ottenuti con i provvedimenti adottati sono incoraggianti per quanto riguarda, in particolare i flussi d'ingresso in carcere, ma certamente non risolutivi. Per questo il Ministero della Giustizia ha definito il contenuto di una prossima iniziativa legislativa d'urgenza, da sottoporre in temi brevi al Consiglio dei Ministri per la necessaria approvazione, sul tema della riduzione ragionevole della risposta carceraria, nella duplice prospettiva di contenere, se non risolvere definitivamente, la questione del sovraffollamento carcerario e di restituire alla pena carceraria la necessaria capacità rieducativa e di reinserimento sociale, una volta che sarà calibrata sui casi ove essa è strettamente necessaria.

#### b.1. Riduzione del flusso in ingresso. Minore penalizzazione di fattispecie di lieve entità

Verrà tipizzata come ipotesi autonoma di reato punita con una pena più lieve la fattispecie della detenzione, produzione o traffico di sostanze stupefacenti nei casi "di lieve entità". Attualmente tale previsione costituisce una attenuante speciale di tale delitto (comma 5 dell'articolo 73 D.P.R. 309/90) e l'inserimento all'interno della complessiva fattispecie prevista dall'articolo 73 determina sia il rischio dell'irrelevanza della "lieve entità" nel bilanciamento con altre circostanze, sia il ricorso sistematico alla custodia cautelare. La previsione di una fattispecie autonoma, per ipotesi di minor allarme sociale, sottrarrà tale delitto al giudizio di bilanciamento delle circostanze e la assoggetterà a una disciplina autonoma in

materia cautelare, con evidenti riflessi sul sovraffollamento, data l'attuale incidenza di tali comportamenti sulla composizione della popolazione detenuta.

## b. 2. Ampliamento del flusso in uscita: ampliamento delle misure alternative

Lo schema di provvedimento d'urgenza che il Ministero della giustizia ha predisposto prevede:

- l'ampliamento dell'ambito di accesso alla misura alternativa dell'affidamento in prova, con attribuzione al magistrato di sorveglianza del potere di concessione della misura in via d'urgenza, per anticipare l'intervento, comunque necessario, dell'organo collegiale (tribunale di sorveglianza). Al contempo, onde scongiurare il rischio che siano trascurate – quale conseguenza non voluta dell'erosione di spazi alla misura carceraria – le esigenze di sicurezza sociale, sarà estesa la possibilità di fare ricorso al cosiddetto braccialetto elettronico per il controllo di quanti beneficiano di misure alternative alla detenzione;
- l'eliminazione dell'attuale divieto di reiterata concessione della misura dell'affidamento cosiddetto terapeutico in favore dei condannati tossicodipendenti ed alcol dipendenti, per rafforzare la possibilità del recupero socio-sanitario di questa particolare categoria di condannati attraverso misure alternative alla detenzione carceraria;
- la stabilizzazione dell'istituto dell'esecuzione della pena presso il domicilio per quanti siano condannati a pene carcerarie temporalmente contenute (non più di diciotto mesi, anche se come residuo di maggio pena), il cui termine di vigenza era destinato a scadere al 31 dicembre dell'anno solare in corso.
- l'aumento – da quarantacinque a sessanta giorni per semestre di detenzione – della riduzione di pena concedibile con il beneficio della liberazione anticipata, seppure per un periodo temporale di efficacia limitato a un triennio da computare dall'entrata in vigore dell'intervento normativo e a far data dal gennaio 2010. La misura, comunque legata al positivo riscontro ad opera della magistratura di sorveglianza di meritevolezza del beneficio, avrà una chiara e consistente capacità di diminuire la popolazione carceraria;
- il rafforzamento delle potenzialità operative dell'istituto dell'espulsione, come sanzione alternativa alla detenzione, dei detenuti stranieri, non solo attraverso l'anticipazione, già al momento del loro ingresso in carcere, dell'inizio della complessa procedura di identificazione, presupposto necessario del provvedimento di espulsione, ma anche per mezzo dell'ampliamento delle platee di condannati stranieri che potranno beneficiare di questa misura sostanzialmente alternativa alla detenzione carceraria

5

## **c) Provvedimenti in corso di discussione in Parlamento**

### c.1. Ampliamento del flusso in uscita: ampliamento delle misure alternative

Sulla base di un disegno di legge d'iniziativa governativa, il Parlamento ha in discussione un provvedimento (che ha già superato l'esame di uno dei suoi due rami) che, sulla scia della positiva esperienza riscontrata nel caso del sistema della giustizia minorile, introduce per gli adulti la possibilità di sospensione del procedimento per reati di minore entità e la contestuale "messa alla prova" dell'autore del reato, anche attraverso l'imposizione di condotte riparatorie volte a eliminare le conseguenze dannose del reato e, ove

possibile, di misure risarcitorie. Il provvedimento dovrebbe giungere a compimento del proprio iter parlamentare in tempi brevi.

#### c.2. Riduzione della custodia cautelare: ulteriori misure

Il Ministero della giustizia è impegnato a seguire con la massima cura i lavori parlamentari sulle proposte di legge d'iniziativa parlamentare (C. 6321 e C. 980) recanti modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali, attualmente in discussione presso la Commissione Giustizia della Camera dei deputati, anche in vista della predisposizione di proposte di emendamento al testo unificato in discussione. Del disegno di legge parlamentare si condividono alcune opportune innovazioni, dirette a ridurre sapientemente il ricorso alla cautela carceraria a beneficio di misure di minor impatto sul diritto fondamentale della libertà personale. Tra queste innovazioni si segnalano:

- il potenziamento delle misure cautelari cosiddette interdittive, ossia che inibiscono l'esplicazione di un potere o di un'attività direttamente collegati alla commissione del fatto per il quale è processo,
- la previsione che la misura carceraria possa essere applicata soltanto ove si riscontri l'inadeguatezza di ogni altra misura anche in applicazione cumulativa,
- la possibilità che il giudice possa fare applicazione congiunta di più misure coercitive o interdittive; tale possibilità ridurrà con ogni probabilità il ricorso alla misura carceraria, perché le esigenze cautelari potranno essere egualmente soddisfatte proprio attraverso la combinazione di quelle di minore afflizione.

Il Governo italiano informerà il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sullo sviluppo del percorso di adozione delle misure d'innovazione normativa previste nonché sugli effetti da esse progressivamente prodotti sul complessivo numero di persone ristrette negli Istituti di detenzione.

## **2. INTERVENTI SUL REGIME DI DETENZIONE**

Si tratta di un insieme di provvedimenti di tipo amministrativo messi a punto da un'apposita Commissione e rivolti prioritariamente ai detenuti classificati come richiedenti misure di media o bassa sicurezza. Complessivamente riguardano la quasi totalità della popolazione detenuta, coinvolgendo 52373 detenuti.

Le linee guida di tali interventi sono le Regole penitenziarie europee, nella loro formulazione di cui alla Raccomandazione n. 2 del 2006. Il modello paradigmatico che si vuole introdurre è quello di una detenzione "aperta" nel perimetro intramurario, in cui le camere di pernottamento siano luoghi per il riposo e non per lo svolgersi della giornata quasi nella sua interezza.

### **a) Interventi già adottati, di cui è avviata la realizzazione**

Una serie di interventi, in sintonia con il Regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, finora scarsamente applicato e con gli standard e le Raccomandazioni del Comitato per la prevenzione della

tortura del Consiglio d'Europa stanno mutando già in queste settimane il modello di detenzione prevalente negli Istituti. I primi provvedimenti avviati e che sono gradualmente estesi a tutti gli Istituti sono:

- permanenza dei detenuti fuori dalle camere di pernottamento e dalle sezioni ove queste sono dislocate per almeno 8 ore al giorno, impegnati in attività o lavoro di varia tipologia. Allo stato attuale: il 29% dei detenuti usufruisce di tale previsione che sarà estesa, secondo il crono programma adottato, fino a raggiungere almeno l'80% dei detenuti nell'aprile 2014. Il tempo trascorso fuori delle sezioni dovrà essere un tempo di attività lavorative, ricreative e socializzanti che ciascun Istituto sta individuando e che devono costituire il "piano d'Istituto" da discutere con operatori ed approvare entro la fine del corrente anno;
- estensione dell'attività lavorativa, in linea con le citate facilitazioni che le nuove norme prevedono per l'accesso al lavoro, da strutturare secondo programmi avviati con singole Regioni per i lavori di pubblica utilità;
- ampliamento e diversa modalità dei colloqui con il mondo dei propri affetti: sono state ampliate le possibilità per i colloqui, includendo i pomeriggi e i weekend, così facilitando i rapporti dei detenuti con i propri figli in età scolare; si è avviato un vasto piano di ristrutturazione degli ambienti prevedendo spazi per i bambini, spazi per condividere momenti di socialità all'aperto, spazi per l'accoglienza e l'informazione ai congiunti in visita;
- facilitazione delle possibilità di comunicazione con il mondo esterno e con il mondo dei propri affetti, attraverso l'introduzione della scheda telefonica (attualmente in più del 50% degli Istituti, con previsione di estensione a tutti gli Istituti nei primi mesi del 2014); avvio del sistema di comunicazione via skype negli Istituti dove le attrezzature informatiche lo permettono;
- predisposizione di spazi per la gestione dell'aumentato numero di ore da trascorrere fuori dalle sezioni: si sta procedendo all'utilizzo di risorse previste per la manutenzione straordinaria degli Istituti per la predisposizione di spazi poli-funzionali in cui concentrare le attività quotidiane di ciascuna sezione, con ampio accesso all'aperto e con la previsione al loro interno di luoghi di attività, di lavoro e di attività varie, in particolare attività sportive. I lavori per la strutturazione di tali spazi sono stati avviati in due Istituti pilota (a Roma e a Bologna): la valutazione del modello adottato porterà a eventuali aggiustamenti, se necessari, e alla successiva estensione dell'intervento agli altri Istituti in modo da coprire almeno le Case di reclusione – cioè destinate all'esecuzione delle sentenze – nei prossimi 6-8 mesi;
- implementazione progressiva del sistema di vigilanza dinamica dei detenuti, avviato dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria con apposite circolari, la cui attuazione viene costantemente monitorata dal Dipartimento stesso; tale sistema consente di utilizzare al meglio il personale, puntando su una maggiore conoscenza da parte del personale stesso dei singoli detenuti all'interno di un gruppo e delle dinamiche interne al gruppo, al fine di rispondere più adeguatamente ai bisogni e di prevenire eventuali situazioni di criticità;
- cooperazione con il Comitato Olimpico Nazionale, attraverso apposito Protocollo per azioni congiunte, per l'attuazione di attività sportive all'interno del maggior numero possibile di Istituti (anche in base alla

loro configurazione strutturale) e alla contemporanea attività di formazione di alcuni detenuti quali tutor e arbitri per alcune delle specialità sportive proposte: il progetto è in fase di attuazione sperimentale in due Istituti e, sulla base della valutazione della prima esperienza, sarà gradualmente esteso ad altri.

#### **b) Percorsi di complessiva ridefinizione**

Alcune linee di complessivo intervento sono state avviate e il loro sviluppo viene costantemente monitorato per indirizzare tutte le azioni conseguenti nella direzione individuata. Esse riguardano:

- 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;
- l'incremento di forme di cooperazione sistematica con le Aziende Sanitarie Locali a cui è stato demandato 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 delle libertà. Questo aspetto è stato recentemente richiamato anche dal Comitato Nazionale di Bioetica. Si opererà perché l'Autorità sanitaria non limiti il proprio intervento a rispondere a 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;
- la progressiva adozione della Cartella medica digitale che assicuri continuità terapeutica nonché la possibilità di monitorare continuamente lo stato di presa in carico della tutela della salute da parte delle realtà locali del Servizio Sanitario Nazionale (allo stato attuale la cartella medica digitalizzata è stata introdotta in 37 Istituti).

#### **c) Interventi previsti e in fase di programmazione**

Sulla base dei lavori della Commissione appositamente predisposta, e precedentemente richiamata, il Ministero ha previsto una serie di ulteriori interventi dettagliatamente definiti in un Rapporto interno – allegato a questo piano – che incidono sul complessivo profilo della detenzione in Italia. Tali interventi, per i quali sono stati stabiliti i tempi di attuazione, riguardano le seguenti aree:

- la riorganizzazione complessiva del lavoro dei detenuti, in conformità al dettato della Regola 26, comma 7 delle Regole Penitenziarie Europee, agevolando tutte le condizioni che rendono possibile l'organizzazione e la gestione di attività lavorative, rimuovendo tutti gli ostacoli che si dimostrano inadeguati a favorire lo sviluppo di lavoro vero, gestito secondo criteri imprenditoriali, l'unico che sostiene con reale efficacia l'azione rieducativa nei confronti dei condannati. Le linee della



riorganizzazione riguardano l'organizzazione della vita intramuraria, le cosiddette lavorazioni penitenziarie, il coinvolgimento dei detenuti in lavori di ristrutturazione dei propri spazi, l'organizzazione del lavoro all'esterno, la formazione professionale (inclusi i tirocini e le borse di lavoro);

- la complessiva riorganizzazione del sistema di fornitura da parte di aziende esterne (cosiddetto vitto) dei generi alimentari, successivamente confezionati e distribuiti all'interno del carcere, della gestione della vendita ai detenuti di generi alimentari o di altro tipo (cosiddetto sopravvitto) e del servizio di acquisto di generi all'esterno, a richiesta del singolo detenuto (cosiddetto servizio spesa). La gestione di questi tre servizi richiede un complessivo ripensamento che porti a migliorare la qualità di ciascuno di essi e a semplificare le procedure, in assoluta sicurezza, nonché a garantire trasparenza;
- 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;
- l'adozione di criteri di trasferimento per motivo di salute solo quando si abbia l'assoluta certezza della possibilità di presa in carico del soggetto da parte dell'Istituzione ricevente e la pronta comunicazione al Magistrato dell'eventuale impossibilità di reperire una situazione detentiva in grado di rispondere alle specifiche necessità terapeutiche prospettate;
- l'estensione dell'esperienza delle speciali strutture di alloggiamento di madri con bambini, in condizioni di sicurezza che non connotino però l'ambiente proposto come ambiente visibilmente detentivo, ma che sia nel loro disegno che nelle forme di organizzazione quotidiana, abbiano presenze come criterio centrale il benessere psico-fisico del bambino.

### **3. INTERVENTI SULLE STRUTTURE EDILIZIE**

Il Governo condivide il principio secondo cui la risposta di natura edilizia non deve avere centralità nell'affrontare il problema del sovraffollamento carcerario. Ritiene però che la particolare vetustà di molta parte del patrimonio edilizio detentivo in Italia obblighi a prevedere non solo lavori di ristrutturazione, ma l'edificazione di nuovi Istituti che sostituiscano parte degli esistenti e che si prestino, nell'organizzazione degli spazi, alla coerente implementazione del modello di detenzione che l'Amministrazione è impegnata a introdurre e la cui connotazione aperta male si coniuga con alcuni degli spazi attualmente disponibili.

Per questo il Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, ha agito su diversi piani d'intervento. In particolare:

- alcuni interventi – e le relative risorse – sono state indirizzate agli adeguamenti necessari per l'attuazione di alcuni aspetti precedentemente elencati (riorganizzazione degli ambienti per i colloqui con le famiglie, apertura delle sezioni in condizioni di sicurezza, etc.);
- alcuni interventi sono stati riservati per la realizzazione di strutture prefabbricate all'interno di aree disponibili negli Istituti ove collocare gran parte delle attività, sia di tipo lavorativo, sia di socialità e di

gestione di vita quotidiana collettiva (per esempio si stanno realizzando refettori, chiudendo progressivamente con la passata esperienza di distribuzione del cibo e sua consumazione in cella;

- è stato riorganizzato il Piano precedentemente previsto per l'edilizia e si è già giunti all'apertura di tre nuovi Istituti, con la previsione di disporre entro dicembre 2013 di complessivi 2000 posti in nuove strutture;
- la previsione, secondo le scadenze fissate, è di disporre al maggio 2014 di un'aumentata capacità ricettiva di 4500 posti. Occorre comunque ricordare che quando si considera la complessiva capacità ricettiva del sistema detentivo italiano rispetto al numero di detenuti, va tenuto presente che l'Italia calcola tale capacità rispetto a un parametro più alto di quello utilizzato da altri Paesi europei, dalla stessa Corte in riferimento agli standard del Comitato per la prevenzione della tortura: infatti, per la capienza regolamentare degli Istituti si utilizza lo stesso parametro esistente per l'abitabilità delle civili abitazioni e cioè 9 metri quadrati per un singolo a cui si aggiungono altri 5 per ciascuna persona che condivide la camera di detenzione (la Corte ha più volte richiamato invece lo standard di 7 metri quadrati e altri 4 per ciascuna ulteriore persona nella stessa camera, applicato per calcolare la ricettività in molti Paesi europei).

#### **4. IL RIMEDIO COMPENSATIVO**

10

Come esplicitamente affermato dal Ministro della giustizia in occasione della sua recente visita al Consiglio d'Europa (4-5 novembre 2013), è impegno del Governo definire legislativamente la modalità con cui procedere al rimedio compensativo verso coloro che hanno sofferto periodi di detenzione in condizione di violazione dell'articolo 3 della Convenzione: le ipotesi all'esame tengono ferma la necessità di coniugare il dovere dello Stato di risarcire tali persone e la necessità di non perdere l'orizzonte trattamentale della pena.

Per questo quale risposta, eminentemente indennitaria, alle istanze di tutela avanzate – per mezzo della già avvenuta proposizione del ricorso alla Corte europea per pretesa violazione dell'art. 3 ECHR – dai detenuti costretti a vivere in situazioni critiche di sovraffollamento, si prevede la possibilità di una riduzione della pena ancora da espiare, in una misura percentuale rapportata al periodo in cui hanno subito una restrizione carceraria in condizioni inadeguate. Si tratterebbe di un atto eccezionale volto a riconoscere l'obbligo di compensare coloro a cui lo Stato non ha garantito l'assolutezza del divieto che tale articolo prevede.

Ovviamente questa proposta si base su due condizioni: la prima è che le misure di rimedio preventivo adottate avranno nel frattempo interrotto il perpetuarsi di tali condizioni (e il conseguente possibile ricorso avverso a esse); la seconda è che il ricorrente sia ancora in espiazione di pena. Nei casi in cui la seconda non si verificasse, l'Italia è impegnata a risarcire i soggetti ricorrenti nelle forme che verranno stabilite, anche prevedendo possibili modalità interne al fine di ridurre il carico di tali casi sui lavori della Corte.

Su questi aspetti il Governo è certo che la collaborazione con il Comitato dei Ministri offrirà spunti utili per approfondimenti e migliore definizione delle varie azioni. Al contempo si impegna, nell'ambito del positivo e fruttuoso dialogo che l'Italia ha con il Consiglio e i suoi Organi, a mantenere il Comitato dei Ministri informato circa il procedere della propria azione.

**27 NOVEMBRE 2013**