2015.06.
24
11:18:05
+02'00'

REPUBBLICA ITALIANA

BOLLETTINO UFFICIALE
della Regione Puglia

REGIONE PUGLIA

ANNO XLVI | BARI, 24 GIUGNO 2015 | n. 89



Consiglio regionale

Il Bollettino Ufficiale della Regione Puglia si pubblica con frequenza infrasettimanale ed è diviso in due parti.

Nella parte I sono pubblicati:

a) sentenze ed ordinanze della Corte Costituzionale riguardanti leggi della Regione Puglia;
b) ricorsi e sentenze di Organi giurisdizionali che prevedono un coinvolgimento della Regione Puglia;
c) leggi e regolamenti regionali;
d) deliberazioni del Consiglio Regionale riguardanti la convalida degli eletti;
e) atti e circolari aventi rilevanza esterna;
f) comunicati ufficiali emanati dal Presidente della Regione e dal Presidente del Consiglio Regionale;
g) atti relativi all'elezione dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea, della Giunta regionale, delle Commissioni permanenti e loro eventuali dimissioni;
h) deliberazioni, atti e provvedimenti generali attuativi delle direttive ed applicativi dei regolamenti della Comunità Europea;
i) disegni di legge ai sensi dell'art. 8 della L.R. n. 19/97;
j) lo Statuto regionale e le sue modificazioni;
k) richieste di referendum con relativi risultati;
l) piano di sviluppo regionale con aggiornamenti o modifiche.

Nella parte II sono pubblicati:

a) decreti ed ordinanze del Presidente della Giunta regionale;
b) deliberazioni della Giunta regionale;
c) determinazioni dirigenziali;
d) decreti ed ordinanze del Presidente della Giunta regionale in veste di Commissario delegato;
e) atti del Difensore Civico regionale come previsto da norme regionali o su disposizioni del Presidente o della Giunta;
f) atti degli Enti Locali;
g) deliberazioni del Consiglio Regionale;
h) statuti di enti locali;
i) concorsi;
j) avvisi di gara;
k) annunci legali;
l) avvisi;
m) rettifiche;
n) atti di organi non regionali, di altri enti o amministrazioni, aventi particolare rilievo e la cui pubblicazione non è prescritta.

SOMMARIO

"Avviso per i redattori e per gli Enti:

Il Bollettino Ufficiale della Regione Puglia si attiene alle regole della Legge 150/2000 per la semplificazione del linguaggio e per la facilitazione dell'accesso dei cittadini alla comprensione degli atti della Pubblica Amministrazione. Tutti i redattori e gli Enti inserzionisti sono tenuti ad evitare sigle, acronimi, abbreviazioni, almeno nei titoli di testa dei provvedimenti".

PARTE SECONDA

Consiglio regionale

GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE SOTTOPOSTE A MISURE RESTRITTIVE DELLA LIBERTA'
Relazione sull'attività svolta nell'anno 2014

Pag. 25360

PARTE SECONDA

Consiglio regionale

GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE SOTTOPOSTE A MISURE RESTRITTIVE DELLA LIBERTA'

Relazione sull'attività svolta nell'anno 2014

Garante regionale dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà - Puglia

RELAZIONE ANNUALE DELL'ATTIVITA'

ANNO 2014

Dott. PIERO ROSSI
GARANTE REGIONALE
Maggio 2015

GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE SOTTOPOSTE A MISURE RESTRITTIVE DELLA LIBERTÀ

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NELL'ANNO 2014

La presente relazione sull'attività svolta nell'anno 2014 dal Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Puglia viene inviata al Presidente del Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 8, del Regolamento Regionale n. 21 del 29 settembre 2009.

Ufficio del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Puglia, viale Unità d'Italia, 24/c - 70120 BARI

Sportello per l'ascolto: si riceve il martedì dalle 15.30 alle 17.30
Ascolto telefonico: tel. 080 – 5402074

Segreteria amministrativa ed organizzativa: tel. 080 – 5405769

e-mail: uffgarantelibert@consiglio.puglia.it

Siti internet:
www.consiglio.puglia.it (link Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale),
www.osservatoriomigranti.org

PREMESSA

L'anno trascorso ha definitivamente consolidato il ruolo dell'Ufficio del Garante, sia nella interlocuzione istituzionale che all'interno del dibattito nazionale (Coordinamento nazionale dei garanti regionali e territoriali; Conferenza nazionale dei garanti regionali).

Tanto è stato il frutto di una definitiva strutturazione della organizzazione dell'ufficio, sia sotto il profilo amministrativo che delle relazioni stabilite e talvolta formalizzate con le organizzazioni del terzo settore e del volontariato sociale, attive su tutto il territorio regionale.

Cresce costantemente il carico funzionale, con riferimento ai fascicoli aperti e ai casi presi in esame, diventa più efficace l'azione istituzionale di sostegno e controllo sul rispetto dei diritti fondamentali in carcere.

Aumenta anche la presenza, e il peso di essa, nel dibattito politico legislativo regionale e nella sottoscrizione di atti negoziali tra Pubblica Amministrazione, Enti Pubblici ed Enti Locali.

Il presente documento, collaziona dati e atti in maniera sintetica e meno descrittiva rispetto a quanto riportato nelle relazioni degli anni passati (cui, a compendio, si fa comunque rimando); si compone, infine di una serie di allegati che possono rappresentare un'ottima fonte di informazioni sullo stato dell'arte, sia in ambito normativo nazionale e regionale che della situazione detentiva e dei principali presidi di tutela dei diritti dei detenuti, a partire da quello sanitario.

La più recente legiferazione nazionale

La legge del 9 agosto 2013, n. 94, che ha previsto in primo luogo, la sospensione dell'esecuzione della pena non superiore a tre anni (quattro per i detenuti in condizioni particolari), con concessione di misure alternative alla detenzione, - con esclusione delle pene per reati di mafia, reati sessuali a danno dei minori e per violenze in famiglia - ;
l'estensione dell'istituto della liberazione anticipata, da valutarsi dal Magistrato di Sorveglianza, sempre con esclusione di pene inconseguenza di condanne per reati gravi; l'ampliamento dell'applicazione di misure alternative alla detenzione per i recidivi che hanno commesso reati di piccola entità e dell'assegnazione a lavori di pubblica utilità, alternativi alla carcerazione, per alcool dipendenti e tossicodipendenti;
la legge del 21 febbraio 2014, n. 10, che ha istituito il reato di spaccio di quantitativi contenuti, riducendone sensibilmente la pena, mutando la fattispecie, da circostanza attenuante a reato autonomo; che ha esteso la possibilità di affidamento in prova ai Servizi sociali fino a quattro anni di pena; che ha incrementato la detrazione di pena concessa con la liberazione anticipata, portandola da 45 a 75 giorni a semestre, che ha definitivamente statuito la disposizione della misura alternativa della detenzione domiciliare in caso di pena detentiva non superiore ai diciotto mesi, anche residuale, con la possibilità di utilizzo del braccialetto elettronico;
la sentenza della Corte costituzionale, del 12 dicembre 2014, che ha dichiarato illegittima la legge cosiddetta Fini-Giovanardi in materia di tossicodipendenza, che pertanto a ripristinato la vigenza del DPR n. 309/90, cosiddetta Iervolino-Vassalli, con conseguenze penali più tenui per i fatti di lieve entità, poi ulteriormente attenuate dalla legge del 16 maggio 2014, n. 79, che per quei fatti di lieve entità, ha conferito un tasso di ulteriore depenalizzazione;
la legge dell' 11 agosto 2014, n. 117, con la previsione di provvedimenti risarcitori, in forma di sconto di pena ovvero di ristoro economico, a seconda che persista o meno lo stato di carcerazione, a favore dei detenuti che abbiano patito condizioni detentive degradanti,

sono tutte innovazioni normative che costituiscono la risposta concreta dell'Ordinamento nazionale all'intimazione giunta dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo (C.E.D.U.) nella sentenza "Torreggiani" del 2013, per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Un orientamento che tutti gli addetti ai lavori hanno però apprezzato come effettivamente adeguato a tentare la strada della soluzione strutturale e non più episodica del problema del sovraffollamento penitenziario, ripristinando una ragionevole aspettativa di effettiva applicazione del Dettato Costituzionale.

La situazione regionale

Sul territorio pugliese insistono undici istituti di pena.
Da nord a sud: San Severo, Lucera, Foggia, Trani maschile e femminile (si tratta di due edifici diversi ubicati in due diverse zone della città), Bari, Altamura, Turi (unico istituto di reclusione, laddove in tutti gli altri casi si tratta di case circondariali), Brindisi, Taranto, Lecce.

In Puglia risultano astrette al 30/04/15 (fonte: www.ristretti.it), 3.277 persone (un anno fa erano 3.600), a fronte di una capienza regolamentare pari a 2.400 unità; di esse 168 sono donne e 517 sono cittadini stranieri.

Nel dettaglio, questa la situazione nei principali istituti:

	regolamentari	presenti	donne	Stranieri
ALTAMURA	52	54	-	-
BARI "FRANCESCO RUCCI"	301	380	9	67
TRANI -	227	276	-	46
TRANI – femminile	46	27	27	3
TURI -	110	139	-	5
BRINDISI -	117	149	1	38
FOGGIA -	375	539	27	87
LUCERA -	145	135	-	52
SAN SEVERO -	65	84	-	9
LECCE "N.C."	632	973	76	169
TARANTO	306	521	28	37

La situazione di insostenibile sovraffollamento che, alla fine del 2012, era valutato, in media, nell'ordine di oltre il 180%, ha segnato una forte controtendenza che pare stabilizzarsi.

Viene costantemente monitorata, da parte del Provveditorato Regionale e delle Direzioni degli istituti, la salvaguardia dei requisiti imposti riguardanti la superficie minima, in cella, disponibile per detenuto.

Permane qualche problema di costante e diffusa attuazione del principio della cosiddetta vigilanza dinamica che prevede il definitivo ripristino della regola della permanenza in cella, esclusivamente per il tempo necessario al pernottamento.

Assistenza sanitaria negli istituti di pena pugliesi. Istituzione dei REMS

Gran parte delle argomentazioni su questo tema sono quelle adottate in occasione della redazione della relazione dello scorso anno, alla quale si fa espresso rimando in questa sede.

Occorre, qui, riferire in ordine ad un rinnovato impegno dell'Amministrazione Regionale riguardo allo studio afferente al completamento dell'assetto organizzativo dell'assistenza sanitaria in carcere, di cui avremo riscontro nei prossimi mesi, auspicabilmente con l'istituzione di Unità operative per almeno i quattro principali istituti (Lecce, Foggia, Trani e Taranto) essendo il quinto sede del più volte citato CDT e quindi destinato a essere sede di Unità operativa complessa.

Medio tempore, anche questo Ufficio, in collaborazione con la direzione della Casa Circondariale di Bari (sede dell'unico Centro Diagnostico Terapeutico regionale), su incarico del Presidente della Regione Puglia, ha dato seguito ad uno studio ricognitivo dello stato di attuazione della Sanità penitenziaria regionale, dandone riscontro in una pubblicazione che si allega a questa relazione.

In detto lavoro viene ribadita la necessità di dar seguito ad una stabilizzazione del personale impegnato, dell'incremento dell'assistenza di base - ma con una particolare attenzione a quella psichiatrica e psicologica – e di quella specialistica in tutti gli istituti ed un continuo aggiornamento della strumentazione diagnostica a disposizione.

Quanto all'assistenza psichiatrica per gli internati, occorre ricordare che, alla data del 31 marzo 2015, i sei Ospedali Psichiatrici Giudiziari attivi si trovano a Castiglione delle Stiviere (MV), l'unico ad avere anche un reparto femminile, Reggio Emilia, Montelupo Fiorentino, Aversa (CE), Napoli, e Barcellona Pozzo di Gotto (ME). Gli ospiti di tali strutture, a marzo 2015, risultavano essere 76 donne e 656 uomini. Le Regioni, secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 2 del D.L. 52/2014 (convertito in Legge 81 del 30/5/2014), sono tenute entro il 31 marzo 2015 a dimostrare l'assunzione di decisioni concludenti per l'accoglienza dei cittadini provenienti dagli OPG.
Le cosiddette REMS, (Residenze per l'esecuzione delle Misure di sicurezza) sono le strutture residenziali sanitarie, afferenti al Sistema Sanitario territoriale, in collaborazione con il Ministero della Giustizia che dovranno, d'ora innanzi, essere i luoghi dell'esecuzione della misura di sicurezza, con la contemporanea presa in carico degli ospiti per l'attivazione di percorsi terapeutico riabilitativi.
Anche la Puglia, insieme ad altre regioni, segna il passo nella soluzione del problema e si accinge ad accogliere un numero di internati, verosimilmente non superiore alle cinquanta unità, per collocarle nei REMS di Spinazzola (presso la sede dell'ospedale) e di Francavilla Fontana (Br), con la disponibilità complessiva di sessantadue posti.

Occorre segnalare che aumentano le situazioni di disagio psichico e che l'Amministrazione Penitenziaria, in Puglia ha previsto una organizzazione che cerca di far fronte a questo tipo di problema. Per esempio è stato istituito un reparto ad evidenza psichiatrica nella Casa circondariale di Lecce.

Operatività dell'Ufficio

Grazie alla collaborazione con operatori volontari e con associazioni di volontariato – con alcune delle quali sono stati stipulate convenzioni, adottate per determina - l'Ufficio ha ormai definitivamente messo a punto un sistema di incremento dell'assunzione di informazioni utili alla presa in carico di utenti istanti.

E' anche importante segnalare che i volontari che coadiuvano l'Ufficio del Garante e che conferiscono all'ufficio stesso informazioni che risultano di competenza del Garante stesso, hanno affrontato un percorso di condivisione dei linguaggi propri del mondo dell'espiazione di pena, talchè risultano orientati all'espletamento di un servizio di tipo omogeneo nell'offerta e nella tecnica di ascolto, seppure nell'autonomia e nella specificità delle competenze e delle matrici formative rispettive.

Gli sportelli di ascolto dei detenuti sono attivi a Foggia, Bari, Lecce, Brindisi, Taranto, Trani e Turi, con la piena collaborazione delle direzioni degli istituti e a breve saranno funzionanti anche a Lucera e Altamura,.

In tutti gli undici istituti di pena, naturalmente, il Garante svolge la sua attività di ascolto, in prima persona, su richiesta degli interessati o a valle di una richiesta espressa secondo altre modalità di cui alla tabella che segue.

La presa in carico è determinata anche dalla segnalazione di altri garanti territoriali e regionali che sottopongono questioni riguardanti detenuti residenti, da liberi, in altre regioni e attualmente astretti in Puglia.

Inoltre, il target di riferimento può conferire telefonicamente chiamando ad una utenza dedicata, in giorni ed orari prestabiliti. Tale contatto, prevalentemente, ha la funzione di un primo approccio, spesso finalizzato ad ottenere un incontro che viene stabilito in accordo con l'istante.

Attualmente, il carico funzionale è complessivamente costituito da trecento casi, con un trend di crescita ancora costante. I casi vengono considerati archiviati soltanto in caso di rimessione in libertà trasferimento fuori regione dell'interessato, ovvero per palese difetto di competenza dell'Ufficio.

Particolare cura viene dedicata alla continuità della relazione d'aiuto, sia in caso di trasferimento dentro il territorio regionale che, fuori di esso, in quest'ultimo caso, grazie alla rete tra garanti regionali.

Presto verrà messo a punto un servizio di ulteriore abbassamento della soglia di accesso, con la realizzazione di sportelli di ascolto dei familiari in visita, presso i principali istituti di pena, con l'occasione migliorando anche l'impatto per il trascorrimento dei residui tempi di attesa (che, ad onor del vero, vanno assottigliandosi ovunque, grazie ad un efficace sistema di prenotazione messo a punto dalle direzioni).

Con riferimento alla funzione di "aiuto alla persona", il carico funzionale dell'Ufficio, a tutto marzo 2015, è quello riportato nella tabella che segue, con le specificazioni di cui alle rappresentazioni grafiche, successive.

Nazionalità	Sesso	Età	Istituto	Promotore	Stato pratica	Richiesta
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	Archiviato	Territorialità – trasferimento
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	Archiviato	Territorialità – trasferimento
I	F	43	Taranto	Istituto di pena	Archiviato	Varie
I	F	43	Taranto	Istituto di pena	Archiviato	Territorialità – trasferimento
I	F		Bari	Istituto di pena	Archiviato	Varie
I	F	55	Napoli	Interessato	In carico	Territorialità – trasferimento
I	F	54	Lecce	Interessato	In carico	Salute
I	F	47	Lecce	Interessato	In carico	Affettività
I	F	44	Taranto	Interessato	In carico	Varie
I	F	43	Foggia	Interessato	In carico	Territorialità - trasferimento
I	F	43	Lecce	Interessato	In carico	Salute
I	F	53	Taranto	Istituto di pena	In carico	Salute
I	F	53	Taranto	Istituto di pena	In carico	Affettività
I	F	49	Taranto	Istituto di pena	In carico	Salute
I	F	47	Lecce	Istituto di pena	In carico	Affettività
I	F	45	Bari	Istituto di pena	In carico	Territorialità - trasferimento
I	F	45	Taranto	Istituto di pena	In carico	Territorialità - trasferimento
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Territorialità - trasferimento
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Salute
I	F	43	Taranto	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	43	Taranto	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	43	Taranto	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare

Nazionalità	Sesso	Età	Istituto	Promotore	Stato pratica	Richiesta
I	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	F	42	Taranto	Istituto di pena	In carico	Affettività
I	F	42	Taranto	Istituto di pena	In carico	Territorialità - trasferimento
I	F	33	Lecce	Istituto di pena	In carico	Salute
I	F	32	Taranto	Istituto di pena	In carico	Affettività
I	F	31	Taranto	Istituto di pena	In carico	Affettività
I	F	28	Taranto	Istituto di pena	In carico	Territorialità - trasferimento
I	F	45	Bari	Istituzioni	In carico	Varie
I	M	54	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Salute
I	M	54	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Affettività
I	M	50	Lecce	Altro garante	Archiviato	Affettività
I	M	79	Bari	Avvocato	Archiviato	Territorialità - trasferimento
I	M		Altamura	Avvocato	Archiviato	Richiesta generica preliminare
I	M	55	Bari	Interessato	Archiviato	Salute
I	M	64	Bari	Interessato	Archiviato	Salute
I	M	56	Lecce	Interessato	Archiviato	Varie
I	M	45	Sorveglianza speciale	Interessato	Archiviato	Richiesta generica preliminare
I	M	44	Arresti domiciliari	Interessato	Archiviato	Varie
I	M	43	Bari	Interessato	Archiviato	Salute
I	M	43	Lecce	Interessato	Archiviato	Varie
I	M	43	Taranto	Interessato	Archiviato	Varie
I	M	42	Bari	Interessato	Archiviato	Richiesta generica preliminare
I	M	40	Bari	Interessato	Archiviato	Salute
I	M	39	Bari	Interessato	Archiviato	Salute
I	M	38	Lecce	Interessato	Archiviato	Salute
I	M	25	Bari	Interessato	Archiviato	Richiesta generica preliminare
I	M	40	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Richiesta generica preliminare
I	M	80	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Salute
I	M	69	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Richiesta generica preliminare
I	M	59	Turi	Istituto di pena	Archiviato	Salute
I	M	56	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Salute
I	M	55	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Varie
I	M	55	Turi	Istituto di pena	Archiviato	Varie
I	M	50	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Salute
I	M	48	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Salute
I	M	48	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Territorialità - trasferimento
I	M	47	Taranto	Istituto di pena	Archiviato	Affettività
I	M	46	Turi	Istituto di pena	Archiviato	Salute

Nazionalità	Sesso	Età	Istituto	Promotore	Stato pratica	Richiesta
I	M	44	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Varie
I	M	44	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Territorialità – trasferimento
I	M	44	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Salute
I	M	44	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Salute
I	M	43	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Territorialità – trasferimento
I	M	37	Taranto	Istituto di pena	Archiviato	Richiesta generica preliminare
I	M	36	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Varie
I	M	35	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Territorialità – trasferimento
I	M	35	Turi	Istituto di pena	Archiviato	Affettività
I	M	50	Taranto	Istituzioni	Archiviato	Salute
I	M	43	Melfi (pz)	Istituzioni	Archiviato	Territorialità – trasferimento
I	M	31	Trani	Istituzioni	Archiviato	Varie
I	M	44	Domiciliari	Istituzioni	Archiviato	Varie
I	M	63	Turi	Rete primaria	Archiviato	Salute
I	M	50	Napoli	Rete primaria	Archiviato	Affettività
I	M	43	Taranto	Rete primaria	Archiviato	Varie
I	M	26	Bari	Rete primaria	Archiviato	Territorialità – trasferimento
I	M		Arresti domiciliari	Rete primaria	Archiviato	Territorialità – trasferimento
I	M	53	Altamura	Istituto di pena	Archiviato	Richiesta generica preliminare
I	M	34	Bari	Rete primaria	Archiviato	Richiesta generica preliminare
I	M	67	Bari	Altro garante	In carico	Salute
I	M	49	Lecce	Altro garante	In carico	Territorialità – trasferimento
I	M	49	Siano (cz)	Altro garante	In carico	Territorialità – trasferimento
I	M	42	Sulmona	Altro garante	In carico	Territorialità – trasferimento
I	M	28	Altamura	Altro garante	In carico	Affettività
I	M	53	Altamura	Avvocato	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Foggia	Avvocato	In carico	Territorialità – trasferimento
I	M	38	Lecce	Avvocato	In carico	Territorialità – trasferimento
I	M	43	Lecce	Interessato	In carico	Varie
I	M	25	Bari	Interessato	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	46	Bari	Interessato	In carico	Salute
I	M	62	Palermo	Interessato	In carico	Varie
I	M	58	Foggia	Interessato	In carico	Salute
I	M	58	Monza	Interessato	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	54	Lecce	Interessato	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	51	Taranto	Interessato	In carico	Salute

Nazionalità	Sesso	Età	Istituto	Promotore	Stato pratica	Richiesta
I	M	45	Taranto	Interessato	In carico	Salute
I	M	44	Foggia	Interessato	In carico	Affettività
I	M	43	Foggia	Interessato	In carico	Territorialità – trasferimento
I	M	43	Lecce	Interessato	In carico	Salute
I	M	43	Lecce	Interessato	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Lecce	Interessato	In carico	Salute
I	M	43	Lecce	Interessato	In carico	Salute
I	M	43	Paliano(Frosinone)	Interessato	In carico	Territorialità – trasferimento
I	M	43	Taranto	Interessato	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Trani	Interessato	In carico	Salute
I	M	41	Lecce	Interessato	In carico	Territorialità – trasferimento
I	M	41	Taranto	Interessato	In carico	Salute
I	M	41	Taranto	Interessato	In carico	Territorialità – trasferimento
I	M	40	Lecce	Interessato	In carico	Affettività
I	M	40	Taranto	Interessato	In carico	Salute
I	M	39	Foggia	Interessato	In carico	Territorialità – trasferimento
I	M	39	Trani	Interessato	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	38	Lecce	Interessato	In carico	Salute
I	M	38	Lecce	Interessato	In carico	Varie
I	M	38	Lecce	Interessato	In carico	Affettività
I	M	36	Bari	Interessato	In carico	Varie
I	M	36	Lecce	Interessato	In carico	Territorialità – trasferimento
I	M	36	Taranto	Interessato	In carico	Salute
I	M	30	Brindisi	Interessato	In carico	Salute
I	M	29	Bari	Interessato	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	28	Bari	Interessato	In carico	Salute
I	M	27	Lecce	Interessato	In carico	Salute
I	M	27	Lecce	Interessato	In carico	Territorialità – trasferimento
I	M	26	Lecce	Interessato	In carico	Affettività
I	M	41	Bari	Interessato	In carico	Territorialità – trasferimento
I	M	44	Rossano calabro	Interessato	In carico	Territorialità – trasferimento
I	M	63	Bari	Interessato	In carico	Salute
I	M	48	Bari	Interessato	In carico	Salute
I	M	42	Bari	Istituto di pena	In carico	Territorialità – trasferimento
I	M	78	Turi	Istituto di pena	In carico	Territorialità – trasferimento
I	M	65	Bari	Istituto di pena	In carico	Salute
I	M	65	Bari	Istituto di pena	In carico	Salute
I	M	63	Taranto	Istituto di pena	In carico	Salute

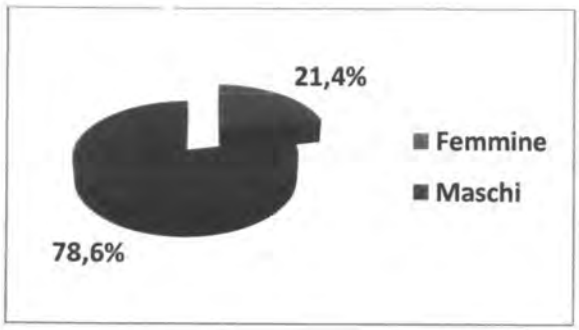
Nazionalità	Sesso	Età	Istituto	Promotore	Stato pratica	Richiesta
I	M	61	Taranto	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	59	Turi	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	58	Taranto	Istituto di pena	In carico	Salute
I	M	58	Taranto	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	56	Bari	Istituto di pena	In carico	Salute
I	M	53	Turi	Istituto di pena	In carico	Varie
I	M	50	Lecce	Istituto di pena	In carico	Affettività
I	M	46	Taranto	Istituto di pena	In carico	Affettività
I	M	44	Turi	Istituto di pena	In carico	Salute
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Foggia	Istituto di pena	In carico	Salute
I	M	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Salute
I	M	43	Taranto	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Taranto	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Taranto	Istituto di pena	In carico	Affettività
I	M	43	Taranto	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Taranto	Istituto di pena	In carico	Varie
I	M	43	Taranto	Istituto di pena	In carico	Salute
I	M	43	Taranto	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Trani	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare

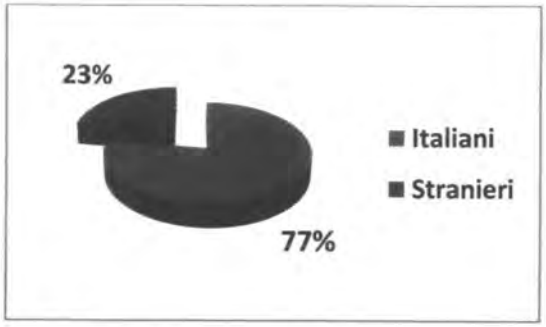
Nazionalità	Sesso	Età	Istituto	Promotore	Stato pratica	Richiesta
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	42	Bari	Istituto di pena	In carico	Salute
I	M	42	Trani	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	40	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	37	Taranto	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	36	Turi	Istituto di pena	In carico	Affettività
I	M	32	Turi	Istituto di pena	In carico	Affettività
I	M	25	Taranto	Istituto di pena	In carico	Territorialità - trasferimento
I	M		Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	78	Turi	Istituzioni	In carico	Salute
I	M	43	Lecce	Istituzioni	In carico	Territorialità - trasferimento
I	M	35	Taranto	Istituzioni	In carico	Territorialità - trasferimento
I	M	45	Lecce	Istituzioni	In carico	Affettività
I	M	42	Foggia	Istituzioni	In carico	Affettività
I	M	36	Foggia	Istituzioni	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	59	Bari	Rete primaria	In carico	Salute
I	M	45	Bari	Rete primaria	In carico	Varie
I	M	43	Dimesso	Rete primaria	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Foggia	Rete primaria	In carico	Salute
I	M	43	Larino(cb)	Rete primaria	In carico	Territorialità - trasferimento
I	M	43	Lecce	Rete primaria	In carico	Salute
I	M	43	Lecce	Rete primaria	In carico	Varie
I	M	43	Siano (cz)	Rete primaria	In carico	Affettività
I	M	43	Trani	Rete primaria	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	43	Turi	Rete primaria	In carico	Salute
I	M	42	Taranto	Rete primaria	In carico	Salute
I	M	41	Taranto	Rete primaria	In carico	Varie

Nazionalità	Sesso	Età	Istituto	Promotore	Stato pratica	Richiesta
I	M	37	Bari	Rete primaria	In carico	Richiesta generica preliminare
I	M	35	Lecce	Rete primaria	In carico	Territorialità - trasferimento
I	M	43	Turi	Rete primaria	In carico	Salute
S	F	44	Bari	Interessato	Archiviato	Richiesta generica preliminare
S	F	43	Taranto	Istituto di pena	Archiviato	Varie
S	F	43	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Richiesta generica preliminare
S	F	43	Lecce	Rete primaria	Archiviato	Territorialità - trasferimento
S	F	36	Taranto	Interessato	In carico	Territorialità - trasferimento
S	F	35	Taranto	Interessato	In carico	Varie
S	F	23	Taranto	Interessato	In carico	Affettività
S	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Affettività
S	F	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Affettività
S	F	43	Taranto	Istituto di pena	In carico	Varie
S	F	42	Bari	Istituto di pena	In carico	Salute
S	F	42	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
S	F	42	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
S	F	37	Bari	Istituto di pena	In carico	Territorialità - trasferimento
S	F	31	Bari	Istituto di pena	In carico	Salute
S	F	41	Bari	Istituto di pena	In carico	Salute
S	F	46	Bari	Istituto di pena	In carico	Varie
S	F	36	Taranto	Rete primaria	In carico	Salute
S	M	43	Taranto	Interessato	Archiviato	Affettività
S	M	39	Bari	Interessato	Archiviato	Salute
S	M	39	Lecce	Interessato	Archiviato	Territorialità - trasferimento
S	M	47	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Salute
S	M	43	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Territorialità - trasferimento
S	M	31	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Territorialità - trasferimento
S	M	30	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Salute
S	M	25	Bari	Istituto di pena	Archiviato	Salute
S	M	43	Lecce	Rete primaria	Archiviato	Territorialità - trasferimento
S	M	44	Lecce	Altro garante	In carico	Richiesta generica preliminare
S	M	43	Lucera	Altro garante	In carico	Affettività
S	M	31	Lucera	Altro garante	In carico	Varie
S	M	48	Turi	Interessato	In carico	Territorialità - trasferimento
S	M	47	Lecce	Interessato	In carico	Territorialità - trasferimento
S	M	45	Bari	Interessato	In carico	Varie
S	M	43	Bari	Interessato	In carico	Affettività
S	M	43	Lecce	Interessato	In carico	Affettività

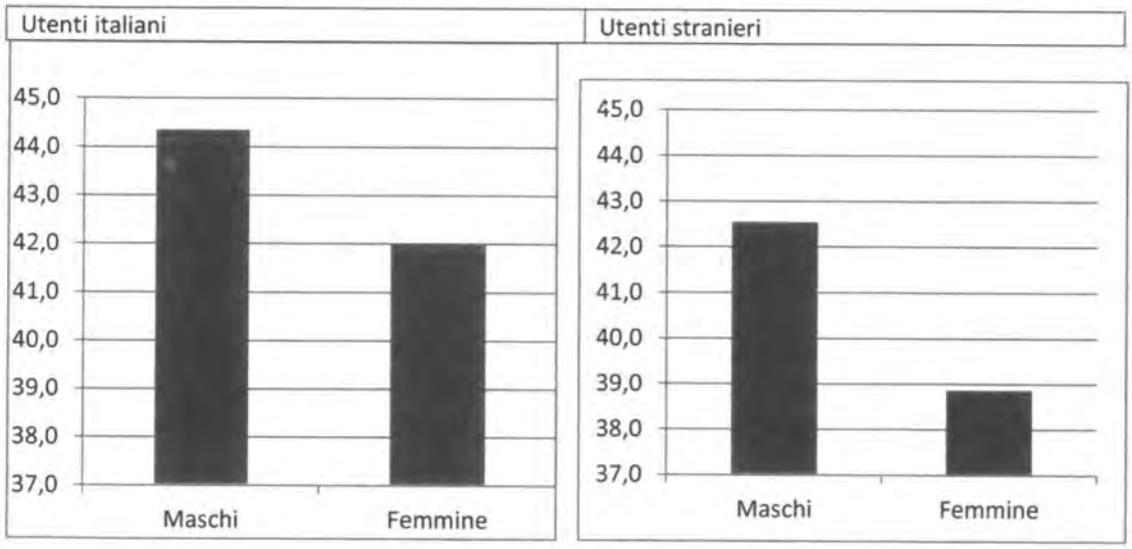
Nazionalità	Sesso	Età	Istituto	Promotore	Stato pratica	Richiesta
S	M	43	Lecce	Interessato	In carico	Territorialità - trasferimento
S	M	43	Lecce	Interessato	In carico	Salute
S	M	40	Lecce	Interessato	In carico	Varie
S	M	36	Bari	Interessato	In carico	Affettività
S	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Salute
S	M	78	Turi	Istituto di pena	In carico	Salute
S	M	60	Bari	Istituto di pena	In carico	Salute
S	M	57	Bari	Istituto di pena	In carico	Salute
S	M	56	Lecce	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
S	M	50	Bari	Istituto di pena	In carico	Affettività
S	M	48	Bari	Istituto di pena	In carico	Salute
S	M	47	Bari	Istituto di pena	In carico	Affettività
S	M	45	Bari	Istituto di pena	In carico	Salute
S	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Affettività
S	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Salute
S	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
S	M	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Territorialità - trasferimento
S	M	43	Lecce	Istituto di pena	In carico	Affettività
S	M	43	Taranto	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
S	M	43	Taranto	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
S	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
S	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
S	M	43	Bari	Istituto di pena	In carico	Richiesta generica preliminare
S	M	39	Taranto	Istituto di pena	In carico	Territorialità - trasferimento
S	M	38	Bari	Istituto di pena	In carico	Territorialità - trasferimento
S	M	31	Bari	Istituto di pena	In carico	Territorialità - trasferimento
S	M	30	Foggia	Istituto di pena	In carico	Affettività
S	M	26	Bari	Istituto di pena	In carico	Salute
S	M	43	Lecce	Rete primaria	In carico	Salute
S	M	35	Lecce	Rete primaria	In carico	Territorialità - trasferimento
S	M	24	Bari	Rete primaria	In carico	Richiesta generica preliminare
S	M	46	Bari	Rete primaria	In carico	Territorialità - trasferimento
S	M	55	Bari	Interessato	In carico	Richiesta generica preliminare

Totale complessivo: 299 casi (di cui 68 stranieri e 64 donne)





Età media dell'utenza

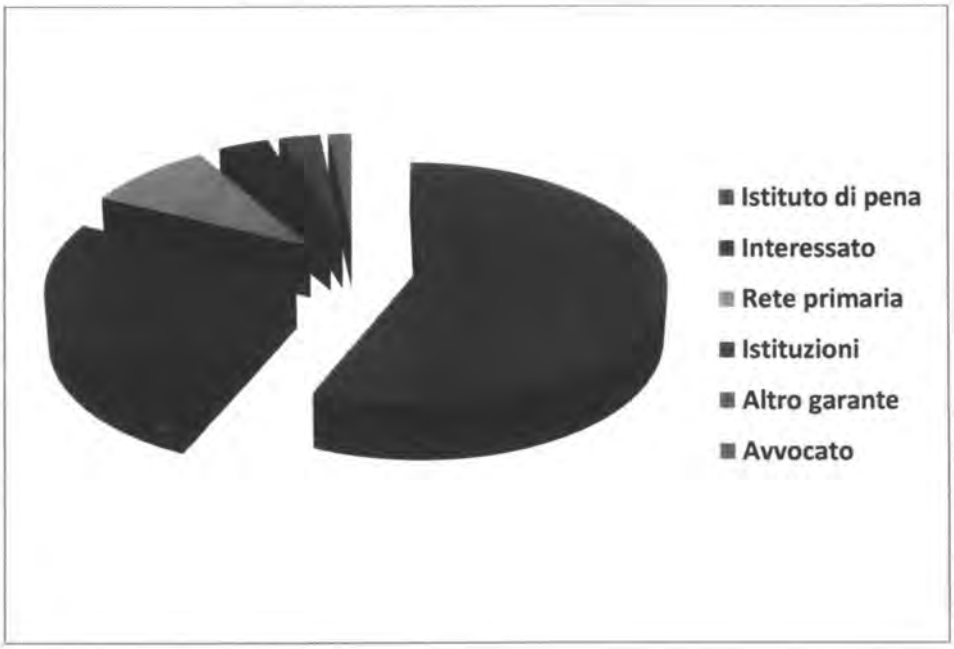


Distribuzione del carico per istituto di pena



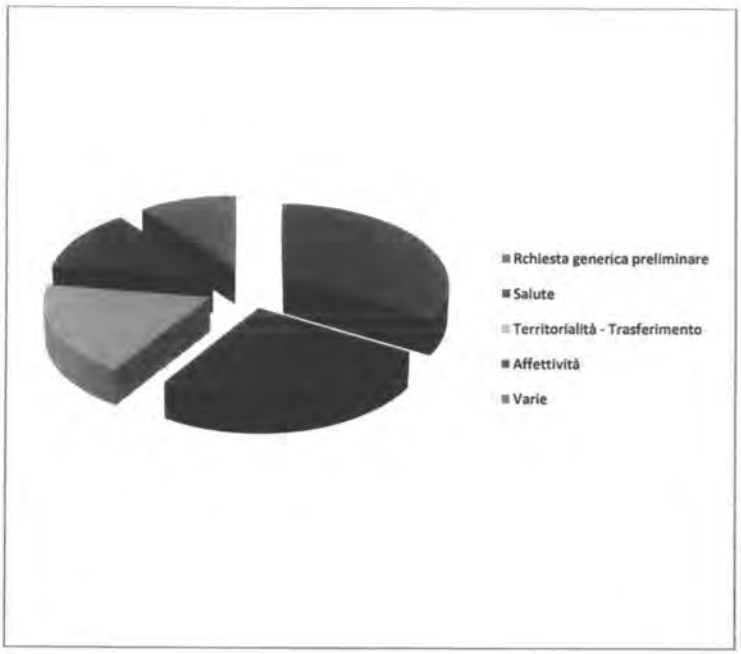
Bari	39,1%
Lecce	24,1%
Taranto	18,1%
Turi	5,4%
Altri	5,4%
Foggia	3,7%
Trani	2,0%
Altamura	1,3%
Lucera	0,7%
Brindisi	0,3%

Origine dell'invio dei casi in carico



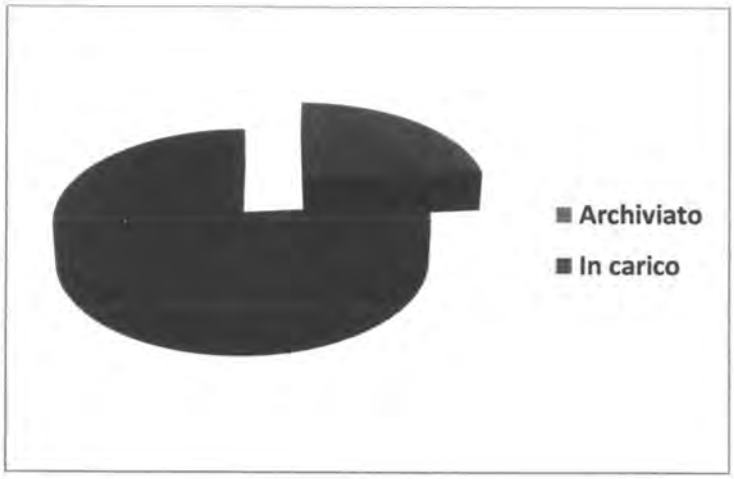
Promotore	
Istituto di pena	56,5%
Interessato	25,8%
Rete primaria	9,4%
Istituzioni	3,7%
Altro garante	3,0%
Avvocato	1,7%

Contenuto della richiesta di aiuto



Rchiesta generica preliminare	33,4%
Salute	25,4%
Territorialità - Trasferimento	18,4%
Affettività	12,4%
Varie	10,4%

Stato della pratica



Promozione sociale e culturale e progettualità finalizzata

L'Ufficio del garante concorre alla promozione di ogni iniziativa sostenuta finanziariamente dai vari contesti, regionali, nazionali ed europei di promozione dei diritti civili e sociali delle persone deboli, nonché offre il proprio sostegno - sia in termini di partnership che di patrocinio – ad iniziative valide, cui possono dar vita interlocutori affidabili e di certa credibilità pubblica.

In puro spirito di collaborazione con gli interlocutori elettivi (Amministrazione Penitenziaria, Regione Puglia ed Enti locali) si registrano le prime interessanti esperienze di inserimento di beneficiari dell'art 21 (così come recentemente novellato) dell'Ordinamento Penitenziario, per lo svolgimento di interventi di utilità collettiva. E' il caso della Provincia di Brindisi e dell'imminente partenza di analoghe esperienze (avendo concluso i rispettivi iter di convenzionamento tra le parti) coi comuni di Bari, Trani, Lucera e Turi.

Quanto alla promozione delle occasioni di animazione culturale, scolastica, ricreativa, laboratoriale e di espressività artistica, l'Ufficio del Garante ha continuato a schierarsi al fianco degli istituti di pena (costretti ad una costante rivisitazione dell'offerta in rapporto alla continua contrazione delle risorse finanziarie a disposizione) e di quanti propongono iniziative a basso costo e a carattere oblativo, per una forma di partenariato oneroso, contribuendo economicamente alla migliore riuscita degli interventi proposti.

Nelle circostanze in cui si è individuata l'opportunità di concorrere per il finanziamento, in ambito nazionale o europeo, di progetti finalizzati alla formazione/inserimento lavorativo dei detenuti, alla ricerca e alla ricerca-azione, sono stati individuati partner in grado di poter raggiungere gli obiettivi perseguiti, anche con risultati lusinghieri.

Come è noto, in questi ultimi mesi sono andate moltiplicandosi le sottoscrizioni di atti negoziali tra diversi attori istituzionali in ambito nazionale (come nel caso delle convenzioni tra Ministero della Giustizia, Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, Ministero dell'Ambiente, ANCI) con declinazioni in ambito regionale (tra Regione Puglia, PRAP e Acquedotto Pugliese) e locale (numerose intese sottoscritte tra Comuni e la quasi totalità degli istituti di pena del territorio regionale) che, da un lato testimoniano il particolare clima di sensibilità riguardo ai numerosi e noti problemi relativi alla esecuzione della pena (in chiave autenticamente riabilitativa) e, dall'altro sottendono innovativi sistemi di superamento delle cause della crisi del processo rieducativo.

La giustizia riparativa, infatti, propone un modello di restituzione possibile, anche in funzione di riconciliazione sociale, esercitata proprio in alcuni dei campi applicativi elettivi dell'inclusione lavorativa: la tutela del territorio, il ripristino del decoro urbano, altri interventi di cura dei beni appartenenti alla collettività.
Il banco di prova della giustizia ripartiva, tuttavia, costituisce uno strumento essenziale anche per l'avanzamento della soglia del reinserimento sociale, attraverso il lavoro remunerato.

Obiettivo raggiungibile attraverso il coinvolgimento dell'impresa sociale, attiva sia all'interno degli istituti di pena che fuori di essi. Inserito questo elemento nella filiera del processo di riscatto sociale, la prospettiva di reinserimento attraverso il lavoro, diventa questione concreta e tangibile.

Provvedimenti dell'Ufficio del Garante

Elenco delle Determinazioni del Dirigente dell'Ufficio Affari Generali della Segreteria Generale del Consiglio, per progetti finalizzati in carcere:

- Det. del Dirigente dell'ufficio Affari Generali n. 39 del 27/03/2014 avente ad oggetto: Progetto Laboratorio e corto cinematografico per i detenuti cosiddetti sex-offenders - approvazione verbale commissione e individuazione beneficiario.
- Det. del Dirigente dell'ufficio Affari Generali n. 59 del 22/05/2014 avente ad oggetto: Costituzione di un Registro delle organizzazioni di terzo settore per la formalizzazione di partnership. Invito alla manifestazione di interesse.
- Det. del Dirigente dell'ufficio Affari Generali n. 66 del 24/06/2014 avente ad oggetto: Partecipazione del Garante regionale dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ai progetti della Direzione della Casa Circondariale di Bari, rivolti alta popolazione detenuta per l'anno 2014. Impegno e liquidazione di spesa.
- Det. del Dirigente dell'ufficio Affari Generali n. 81 del 04/08/2014 avente ad oggetto: Costituzione di un registro delle associazioni culturali e sociali. Approvazione dell'elenco delle associazioni ammesse all'Albo.
- Det. del Dirigente dell'ufficio Affari Generali n. 94 del 08/10/2014 avente ad oggetto: Partecipazione del Garante regionale dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ai progetti della Direzione della Casa Circondariale di Bari, rivolti alla popolazione detenuta per l'anno 2014. Impegno di spesa.
- Det. del Dirigente dell'ufficio Affari Generali n. 113 del 20/11/2014 avente ad oggetto: Partecipazione del Garante regionale dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale al Progetto di musicoterapia della Direzione della casa circondariale di Brindisi, rivolto alla popolazione detenuta. Impegno di spesa.
- Det. del Dirigente dell'ufficio Affari Generali n. 120 del 03/12/2014 avente ad oggetto: Registro delle associazioni culturali e sociali. presa d'atto sottoscrizione convenzione con l'Associazione Prospettiva Legale. Impegno di spesa.

Rassegna stampa on line

Pastore e Garante dei detenuti in visita al carcere di Trani (Consiglio Regionale della Puglia)

World News

Sale destinate alla formazione nelle carceri di Bari e Taranto

Ilikepuglia

... regionale del garante dei detenuti. "Aiuterà ad attuare percorsi di formazione su una popolazione carceraria pugliese di 3000 unità", ha sottolineato ...

"Né lavori forzati, né lavoretti", i detenuti al servizio dell'Acquedotto

La Repubblica

E' quanto faranno i detenuti baresi grazie a un accordo fra Regione Puglia, Acquedotto Pugliese, Provveditorato Regionale e Amministrazione ...

Regione Puglia: sì a utilizzo detenuti per bonifica e manutenzione aree AQP - Giornale di Puglia

Bari - GIANNINI A FIRMA PROTOCOLLO PER UTILIZZO DETENUTI IN PULIZIE AREE AQP -PUGLIALIVE.NET

Altamura (Bari) - Presentato progetto per reinserimento lavorativo dei detenuti

PUGLIALIVE.NET

Diversi gli interventi di autorità ed addetti ai lavori (vedere galleria fotografica), tra questi il Garante regionale dei detenuti Piero Rossi che ha illustrato ...

Bari - SAN NICOLA, UN SANTO PER I BAMBINI, PER LA CITTÁ, PER TUTTI, incontro con Padre ...

PUGLIALIVE.NET

... Garante dei Diritti dell'Infanzia - Regione Puglia Rosy Paparella, il Direttore Puglia Promozioni Giancarlo Piccirillo, il Garante dei Diritti dei Detenuti ...

Altamura: I giardini che nessuno sa: i detenuti diventano floro-vivaisti

AltamuraLife

Dodici i detenuti interessati dal corso di formazione, organizzato dalla ... Martone ed il Garante regionale dei detenuti Piero Rossi che ha illustrato la ... presente in Puglia, ed ospita tre padiglioni con detenuti di media sicurezza, ...

"Recluse", il carcere al femminile: da Zei presentazione del lavoro di Zuffa e Ronconi

LecceSette

All'incontro di presentazione interverranno Pietro Rossi, Garante dei diritti dei detenuti Regione Puglia; Susanna Ronconi, autrice del libro; Fabio ...

Arte pubblica a Bari, arrivano le 'panchine parlanti'

Ilikepuglia

"Ringrazio l'Accademia delle Belle Arti, il Garante dei detenuti e la ... che ha un valore sociale non solo per i detenuti, ma anche per i cittadini.

Carceri: il prefetto di Ancona Cannizzaro incontra Italo Tanoni (Obundusman)

Vivere Ancona

Il Garante per il rispetto dei diritti di adulti e bambini della Marche Italo ... nazionale del Dap Santi Consolo e i garanti dei detenuti di Umbria e Puglia.

Carceri, garante della Puglia: "Sovraffollamento in calo. Si punti su giustizia riparativa"

il Paese Nuovo

Lo ha affermato il garante dei detenuti della Puglia Pietro Rossi, intervenendo all'incontro interregionale dei garanti dei detenuti in corso di ...

Carcere foggiano, Nuzziello: "Migliorare le condizioni dei detenuti"

FoggiaToday

Le difficoltà in cui versano gli istituti di pena pugliesi sono e restano, ... "Con il lavoro d'equipe, condotto dal garante regionale dei detenuti, il dottor ...

Carcere Foggia, Nuzziello: "Migliorare condizioni detenuti"

StatoQuotidiano.it

Le difficoltà in cui versano gli istituti di pena pugliesi sono e restano, ... "Con il lavoro d'equipe, condotto dal garante regionale dei detenuti, il dottor ...

Il Cardinale Menichelli in visita ai detenuti. "Il carcere deve essere un luogo di vita"

Vivere Ancona

Incontro interregionale dei Garanti dei detenuti in preparazione degli Stati ... Il carcere di Pesaro è quello con il maggior numero di detenuti, 237, ... di soggetti rimessi in libertà", proposta dal Garante della Puglia Pietro Rossi.

"Amore e Rabbia", storie d'amore e libertà nel videoclip realizzato in carcere

LecceSette

... D'Amore e Libertà, promosso dalle Associazioni Antigone onlus e BFake con il patrocinio del Garante dei diritti dei detenuti della Regione Puglia.

Bari -Un convegno su Tutela della genitorialità: gli affetti nei CIA, CARA e CPA

PUGLIALIVE.NET

... per tutti, Anteas, Arca di Noè, Semi di Libertà, Gifra Puglia e la Coop. ... ufficio Famiglia Diocesi di Bari, Prof Pietro Rossi, Garante dei detenuti Cie, ...

La rosa di Turi – Festival per Antonio Gramsci

Turiweb

... del professor Pietro Rossi, Garante dei detenuti della Regione Puglia, e dell'Avvocato Maria Pia Scarciglia, referente dell'associazione Antigone.

"I grani della clessidra", in biblioteca

Turiweb

Per dibattere sul tema, hanno preso parte il professor Pietro Rossi, Garante dei detenuti della Regione Puglia, l'Avvocato Maria Pia Scarciglia, ...

Il carcere di Turi... aperto a tutti. Un laboratorio culturale per favorire l'inclusione sociale dei detenuti?

Puglia In

Una struttura che, nell'ipotesi tracciata da Piero Rossi – garante della popolazione carceraria della Regione Puglia – potrebbe in futuro ospitare un ...

Indice allegati

1. Corte Europea dei diritti dell'Uomo – Seconda sezione - Causa Torreggiani e altri c. Italia
2. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo – Sezione I - Sent. 12 marzo 2015 – ricorso n.7334/13
3. Proposta di legge. Modifiche agli articoli 4 bis L. n.354/75 e 2 del d.l. n.152/91
4. La salute dei detenuti in Italia: risultati di uno studio multicentrico (estratto, per il testo integrale si rimanda al sito del Consiglio Regionale/Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale)
5. Corte di Cassazione. L. n.47 del 16 aprile 2015, "Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Modifiche alla L. n.354/75 in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità"
6. Diritto Penale e Contemporaneo. Rassegna di sentenze e decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo rilevanti in materia penale sostanziale e processuale.
7. La Corte di Strasburgo rettifica "ai detenuti bastano meno di 3 metri quadri" di Giovanni Maria Jacobazzi, rassegna stampa tratta da www.ristretti.it
8. Sent. CEDU – ricorso n.66655/13 – Contrada c. Italia
9. Legge 16 aprile 2015 n.47, "Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali"
10. La Messa alla Prova documento di sintesi – UEPE Padova e Rovigo
11. "I circuiti di Alta Sicurezza" di Elton Kalica, rassegna tratta da Ristretti Orizzonti
12. Progetti di Legge. Disposizioni urgenti in materia di introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano (estratto, per il testo integrale si rimanda al sito del Consiglio Regionale/Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale)
13. Ministero della Giustizia. Decreto 11 marzo 2015 n.36 "Regolamento recante la struttura e la composizione dell'Ufficio del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale"
14. Circolare Ministero della Giustizia – GDAP 0100039-2015 – Osservatorio permanente sulla giustizia riparativa e la mediazione penale
15. Decreto Legislativo 16 marzo 2015 n.28 "Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto"
16. "Relazione sullo stato di attuazione del programma di edilizia penitenziaria" – Ministro della Giustizia
17. Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, 14 marzo 2015. "Censimento speciale giustizia penale. Analisi dei flussi e delle pendenze del settore penale" (estratto, si rimanda al sito del Consiglio Regionale/Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale)
18. Ministero della Salute e Ministero della Giustizia. Seconda relazione trimestrale al Parlamento sul superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, ai sensi della legge 30 maggio 2014 n.81
19. Rapporto 2014-2015 Amnesty International
20. Proposta di legge sulla relazioni affettive dei detenuti

21. Commissione Permanente (Giustizia). Schema del d.lgs. recante disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto
22. Proposta di legge. Modifiche l.n.354/75 in materia di relazioni affettive e familiari dei detenuti
23. D.l. n.52 del 31 marzo 2014 "Disposizioni urgenti in materia di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari"
24. Riordino ed istituzione della Sanità Penitenziaria in Puglia – Ricognizione, Studio e Proposte
25. Ministero Giustizia: statistiche su detenute madri, lavoro e formazione professionale in carcere

Indice generale

Premessa .....

La più recente legiferazione nazionale .....

La situazione regionale .....

Assistenza sanitaria negli istituti di pena pugliesi . Istituzione dei REMS .....

Operatività dell'Ufficio .....

Promozione sociale e culturale e progettualità finalizzata .....

Provvedimenti dell'Ufficio del Garante .....

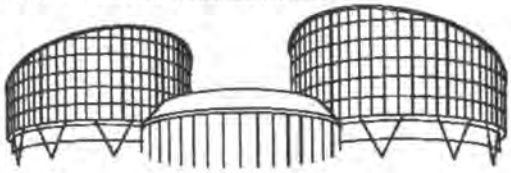
Rassegna stampa on line .....

Indice allegati .....

All. 1

© Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, traduzione effettuata da Rita Carnevali, assistente linguistico, e dalla dott.ssa Rita Pucci, funzionario linguistico. La pronuncia è disponibile nell'archivio *CEDU di Italgiureweb* della Corte Suprema di Cassazione www.italgiure.giustizia.it

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE

CAUSA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

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

SENTENZA

STRASBURGO

8 gennaio 2013

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

SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

Nella causa Torreggiani e altri c. Italia,

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

Danutė Jočienė, *presidente*,
Guido Raimondi,
Peer Lorenzen,
Dragoljub Popović,
Işıl Karakaş,
Paulo Pinto de Albuquerque,
Helen Keller, *giudici*,

e da Stanley Naismith, *cancelliere di sezione*,

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

Rende la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

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

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

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

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

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

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

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

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

A. Le condizioni di detenzione denunciate dai ricorrenti

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

8. Il sig. Torreggiani (ricorso n. 43517/09) fu detenuto nel carcere di Busto Arsizio dal 13 novembre 2006 al 7 maggio 2011, il sig. Bamba (ricorso n. 46882/09) dal 20 marzo 2008 al 23 giugno 2011 e il sig. Biondi (ricorso n. 55400/09) dal 29 giugno 2009 al 21 giugno 2011. Ciascuno di loro occupava una cella di 9 m² con altre due persone e disponeva quindi di uno spazio personale di 3 m². Nei loro ricorsi i ricorrenti sostenevano inoltre che l'accesso alla doccia nel carcere di Busto Arsizio era limitato a causa della penuria di acqua calda nell'istituto penitenziario.

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

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

10. I quattro ricorrenti affermano di aver occupato delle celle di 9 m² con altri due detenuti. Denunciano anche che nell'istituto penitenziario mancava l'acqua calda, il che per svariati mesi avrebbe impedito loro di far regolarmente uso della doccia, e che nelle celle non vi era luce sufficiente a causa delle barre metalliche apposte alle finestre.

11. Secondo il Governo, le celle occupate a Piacenza dai ricorrenti hanno una superficie di 11 m².

B. Le ordinanze del tribunale di sorveglianza di Reggio Emilia

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

13. Con ordinanze del 16, 20 e 24 agosto 2010, il magistrato di sorveglianza accoglieva i reclami del ricorrente e dei suoi co-detenuti osservando che gli interessati occupavano delle celle che erano state concepite per un solo detenuto e che, a causa della situazione di sovraffollamento nel carcere di Piacenza, ciascuna cella accoglieva quindi

tre persone. Il magistrato constatò che la quasi totalità delle celle dell'istituto penitenziario aveva una superficie di 9 m² e che nel corso dell'anno 2010, l'istituto aveva ospitato tra le 411 e le 415 persone, mentre era previsto che potesse accogliere 178 detenuti, per una capienza tollerabile di 376 persone.

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

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

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

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

A. La legge sull'ordinamento penitenziario

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

> «I locali nei quali si svolge la vita dei detenuti e degli internati devono essere di ampiezza sufficiente, illuminati con luce naturale e artificiale in modo da permettere il lavoro e la lettura; aerati, riscaldati ove le condizioni climatiche lo esigono, e dotati di servizi igienici riservati, decenti e di tipo razionale. I detti locali devono essere tenuti in buono stato di conservazione e di pulizia. I locali destinati al pernottamento consistono in camere dotate di uno o più posti.
>
> Particolare cura è impiegata nella scelta di quei soggetti che sono collocati in camere a più posti.
>
> Agli imputati deve essere garantito il pernottamento in camere ad un posto a meno che la situazione particolare dell'istituto non lo consenta.
>
> Ciascun detenuto (...) dispone di adeguato corredo per il proprio letto.»

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

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

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

20. Con ordinanza n. 17 del 9 giugno 2011, il magistrato di sorveglianza di Lecce accolse il reclamo di A.S., un detenuto che lamentava le sue condizioni detentive, inumane, a causa dell'elevato sovraffollamento nel carcere di Lecce. L'interessato aveva anche chiesto un indennizzo per il danno morale subito.

Il giudice constatò che il ricorrente aveva condiviso con altre due persone una cella mal riscaldata e priva di acqua calda, che misurava 11,5 m² compreso il servizio igienico. Inoltre il letto occupato da A.S. era ad appena 50 cm dal soffitto. Il ricorrente era obbligato a trascorrere diciannove ore e mezza al giorno sul suo letto a causa della mancanza di uno spazio destinato alle attività sociali all'esterno della cella.

Con la sua ordinanza, il magistrato di sorveglianza ritenne che le condizioni di detenzione dell'interessato fossero contrarie alla dignità umana e che comportassero violazioni sia della legge italiana sull'ordinamento penitenziario che delle norme fissate dal CPT del Consiglio d'Europa e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, per la prima volta in Italia, si decise che l'amministrazione penitenziaria doveva accordare al detenuto l'importo complessivo di 220 EUR per il danno «esistenziale» derivante dalla detenzione.

21. Il 30 settembre 2011 il Ministero della Giustizia propose ricorso per cassazione avverso l'ordinanza del magistrato di sorveglianza, sollevando in particolare l'incompetenza di questo giudice in materia di indennizzo dei detenuti. Con sentenza del 5 giugno 2012, la Corte di cassazione dichiarò il ricorso dell'amministrazione inammissibile perché tardivo, dal momento che era stato introdotto oltre il termine di 10 giorni previsto dalle disposizioni legali pertinenti. Di conseguenza l'ordinanza del magistrato di sorveglianza passò in giudicato.

22. Questa giurisprudenza del magistrato di sorveglianza di Lecce, che riconosce ai detenuti un indennizzo per il danno esistenziale derivante dalle

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

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

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

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

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

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

27. Inoltre, con la legge n. 199 del 26 novembre 2010 furono adottate delle disposizioni straordinarie in materia di esecuzione delle pene. Tale legge prevedeva in particolare che la pena detentiva non superiore a dodici mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, poteva essere eseguita presso l'abitazione del condannato o altro luogo di accoglienza, pubblico o privato, salvo nei casi di delitti particolarmente gravi

Questa legge resterà in vigore il tempo necessario per mettere in atto il piano di intervento per le carceri ma comunque non oltre il 31 dicembre 2013.

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

29. Alla data del 13 aprile 2012, le carceri italiane accoglievano 66.585 detenuti, ossia un tasso di sovraffollamento del 148%.

Il 42 % dei detenuti sono in attesa di essere giudicati e sono sottoposti a custodia cautelare.

IV. TESTI INTERNAZIONALI PERTINENTI

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

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

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

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

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

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

Riguardo ciò, il CPT deve dichiarare che non è accettabile la pratica radicata in alcuni paesi in base alla quale i detenuti utilizzano per i propri bisogni fisiologici buglioli che tengono nelle loro celle (che vengono in seguito "vuotati" in orari stabiliti). O uno spazio per il gabinetto è collocato nella cella (preferibilmente in un annesso sanitario) o devono esistere dei mezzi per garantire ai detenuti che ne abbiano bisogno di essere fatti uscire dalle loro celle senza alcun ritardo immotivato a qualsiasi ora (inclusa la notte).

Inoltre, i detenuti devono avere accesso adeguato a spazi dove poter fare il bagno o la doccia. È inoltre auspicabile che l'acqua corrente sia resa disponibile all'interno delle celle

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

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

« 13. Come il CPT ha puntualizzato nel suo 2° Rapporto Generale, il sovraffollamento carcerario è una questione di diretta pertinenza al mandato del Comitato (cfr. CPT/Inf (92) 3, paragrafo 46).

Un carcere sovraffollato implica spazio ristretto e non igienico; una costante mancanza di privacy (anche durante lo svolgimento di funzioni basilari come l'uso del gabinetto), ridotte attività fuori-cella, dovute alla richiesta di aumento del personale e dello spazio disponibili; servizi di assistenza sanitaria sovraccarichi; tensione crescente e quindi più violenza tra i detenuti e il personale. La lista è lungi dall'essere esaustiva

Il CPT ha dovuto concludere in più di un'occasione che gli effetti nocivi del sovraffollamento hanno portato a condizioni di detenzione inumane e degradanti.»

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

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

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

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

Raccomanda ai governi degli Stati membri:

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

Allegato alla Raccomandazione n. R (99) 22

I. Principi di base

1. La privazione della libertà dovrebbe essere considerata come una sanzione o una

misura di ultima istanza e dovrebbe pertanto essere prevista soltanto quando la gravità del reato renderebbe qualsiasi altra sanzione o misura manifestamente inadeguata.

2. L'ampliamento del parco penitenziario dovrebbe essere piuttosto una misura eccezionale in quanto, in generale, non è adatta ad offrire una soluzione duratura al problema del sovraffollamento. I paesi la cui capacità carceraria potrebbe essere nel complesso sufficiente ma non adeguata ai bisogni locali, dovrebbero sforzarsi di giungere ad una ripartizione più razionale di tale capacità.

3. È opportuno prevedere un insieme appropriato di sanzioni e di misure applicate nella comunità, eventualmente graduate in termini di gravità; è necessario motivare i procuratori e i giudici a farvi ricorso nel modo più ampio possibile.

4. Gli Stati membri dovrebbero esaminare l'opportunità di depenalizzare alcuni tipi di delitti o di riqualificarli in modo da evitare che essi richiedano l'applicazione di pene privative della libertà.

5. Al fine di concepire un'azione coerente contro il sovraffollamento delle carceri e l'inflazione carceraria, dovrebbe essere condotta un'analisi dettagliata dei principali fattori che contribuiscono a questi fenomeni. Un'analisi di questo tipo dovrebbe riguardare, in particolare, le categorie di reati che possono comportare lunghe pene detentive, le priorità in materia di lotta alla criminalità, e gli atteggiamenti e le preoccupazioni del pubblico nonché le prassi esistenti in materia di comminazione delle pene.

(...)

III. Misure da applicare prima del processo penale

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

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

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

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

13. Per sostenere il ricorso efficace e umano alla custodia cautelare, è necessario

impegnare le risorse economiche e umane necessarie e, eventualmente, mettere a punto i mezzi procedurali e tecnici di gestione appropriati.

(...)

V. Misure da applicare dopo il processo penale

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

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

– realizzando l'infrastruttura richiesta per l'esecuzione e il controllo di queste sanzioni comunitarie, in particolare al fine di dare assicurazioni ai giudici e ai procuratori sulla loro efficacia;

– mettendo a punto e applicando tecniche affidabili di previsione e di valutazione dei rischi nonché strategie di supervisione, al fine di identificare il rischio di recidiva del delinquente e garantire la protezione e la sicurezza del pubblico.

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

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

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

26. I programmi di trattamento efficaci nel corso della detenzione così come il controllo e il trattamento dopo la liberazione dovrebbero essere concepiti ed applicati in modo da facilitare il reinserimento dei delinquenti, ridurre la recidiva, garantire la sicurezza e la protezione del pubblico e motivare i giudici e i procuratori a considerare le misure volte a ridurre la durata effettiva della pena da scontare nonché le sanzioni e le misure applicate nella comunità, come opzioni costruttive e responsabili.»

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

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

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

a. le finestre devono essere sufficientemente ampie affinché i detenuti possano leggere e lavorare alla luce naturale in condizioni normali e per permettere l'apporto di aria fresca, a meno che esista un sistema di climatizzazione appropriato

b. la luce artificiale deve essere conforme alle norme tecniche riconosciute in materia; e

c. un sistema d'allarme deve permettere ai detenuti di contattare immediatamente il personale.

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

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

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

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

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

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

a. i detenuti imputati dai detenuti condannati;

b. i detenuti maschi dalle detenute femmine; e

c. i detenuti giovani adulti dai detenuti più anziani.

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

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

IN DIRITTO

I. SULLA RIUNIONE DEI RICORSI

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

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE

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

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

35. Il Governo si oppone a questa tesi.

A. Sulla ricevibilità

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

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

37. I ricorrenti interessati si oppongono a questa osservazione.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A suo dire, l'ordinanza emessa dal magistrato di sorveglianza il 20 agosto 2010, che riconosceva che le condizioni detentive nel carcere di Piacenza erano inumane e ordinava alle autorità amministrative competenti

di porre in essere tutte le misure necessarie per porvi rimedio con urgenza, è rimasta lettera morta per diversi mesi. Egli non vede quale altro passo avrebbe potuto fare per ottenere un'esecuzione rapida dell'ordinanza.

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

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

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

50. In particolare, la Corte ha già avuto modo di indicare che, nella valutazione dell'effettività dei rimedi riguardanti denunce di cattive condizioni detentive, la questione fondamentale è stabilire se la persona interessata possa ottenere dai giudici interni una riparazione diretta ed appropriata, e non semplicemente una tutela indiretta dei diritti sanciti dall'articolo 3 della Convenzione (si veda, tra l'altro, *Mandić e Jović c. Slovenia*, nn. 5774/10 e 5985/10, § 107, 20 ottobre 2011). Così, un'azione

esclusivamente risarcitoria non può essere considerata sufficiente per quanto riguarda le denunce di condizioni d'internamento o di detenzione asseritamente contrarie all'articolo 3, dal momento che non ha un effetto «preventivo» nel senso che non può impedire il protrarsi della violazione dedotta o consentire ai detenuti di ottenere un miglioramento delle loro condizioni materiali di detenzione (*Cenbauer c. Croazia* (dec.), n. 73786/01, 5 febbraio 2004; *Norbert Sikorski c. Polonia*, n. 17599/05, § 116, 22 ottobre 2009; *Mandić e Jović c. Slovenia*, sopra citata § 116; *Parascineti c. Romania*, n. 32060/05, § 38, 13 marzo 2012).

In questo senso, perché un sistema di tutela dei diritti dei detenuti sanciti dall'articolo 3 della Convenzione sia effettivo, i rimedi preventivi e compensativi devono coesistere in modo complementare (*Ananyev e altri c. Russia*, nn. 42525/07 e 60800/08, § 98, 10 gennaio 2012).

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

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

53. Per la Corte, è difficile conciliare quest'ultima affermazione del Governo con l'asserita effettività della procedura di reclamo dinanzi al magistrato di sorveglianza. Essa osserva che, anche ammesso che esista una via di ricorso riguardante l'esecuzione delle ordinanze dei magistrati di

sorveglianza, il che non è stato affatto dimostrato dal Governo, non si può pretendere che un detenuto che ha ottenuto una decisione favorevole proponga ripetutamente ricorsi al fine di ottenere il riconoscimento dei suoi diritti fondamentali a livello dell'amministrazione penitenziaria.

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

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

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

B. Sul merito

1. Argomenti delle parti

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

58. Inoltre, i ricorrenti denunciano l'esistenza di gravi problemi di distribuzione di acqua calda negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e di Piacenza. A loro dire, per molto tempo la mancanza di acqua calda ha

limitato a tre volte a settimana l'accesso alla doccia. Infine, i ricorrenti detenuti a Piacenza lamentano l'apposizione alle finestre delle celle di pesanti sbarre metalliche che impediscono all'aria e alla luce del giorno di entrare nei locali.

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

60. Quanto all'istituto penitenziario di Busto Arsizio, stando al Governo la situazione è sotto il controllo delle autorità; infatti, il sovraffollamento in quell'istituto non ha raggiunto una soglia preoccupante. Il Governo fa sapere che, alla data dell'8 febbraio 2011, l'istituto, progettato per ospitare 297 persone, accoglieva 439 detenuti. Il Governo ammette che nelle celle è stato aggiunto un terzo letto a causa della situazione di sovraffollamento nell'istituto. Tuttavia, il fatto di dividere una cella di 9 m^2 con altre due persone non costituirebbe un trattamento inumano o degradante. Peraltro, il Governo si limita a sostenere che il problema denunciato dai ricorrenti della mancanza di acqua calda nell'istituto è al momento risolto grazie all'installazione di un nuovo sistema di distribuzione idrica.

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

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

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

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

2. Principi stabiliti nella giurisprudenza della Corte

65. La Corte rileva che di solito le misure privative della libertà comportano per il detenuto alcuni inconvenienti. Tuttavia, essa rammenta

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

66. Quanto alle condizioni detentive, la Corte prende in considerazione gli effetti cumulativi di queste nonché le specifiche affermazioni del ricorrente (*Dougoz c. Grecia*, n. 40907/98, CEDU 2001-II). In particolare, il tempo durante il quale un individuo è stato detenuto nelle condizioni denunciate costituisce un fattore importante da considerare (*Alver c. Estonia*, n. 64812/01, 8 novembre 2005).

67. Quando il sovraffollamento carcerario raggiunge un certo livello, la mancanza di spazio in un istituto penitenziario può costituire l'elemento centrale da prendere in considerazione nella valutazione della conformità di una data situazione all'articolo 3 (si veda, in questo senso, *Karalevičius c. Lituania,* n. 53254/99, 7 aprile 2005).68. Così, quando si è dovuta occupare di casi di sovraffollamento grave, la Corte ha giudicato che tale elemento, da solo, basta a concludere per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione. Di norma, sebbene lo spazio ritenuto auspicabile dal CPT per le celle collettive sia di 4 m^2, si tratta di casi emblematici in cui lo spazio personale concesso ad un ricorrente era inferiore a 3 m^2 (*Kantyrev c. Russia*, n. 37213/02, §§ 50-51, 21 giugno 2007; *Andreï Frolov c. Russia*, n. 205/02, §§ 47-49, 29 marzo 2007; *Kadikis c. Lettonia*, n. 62393/00, § 55, 4 maggio 2006; *Sulejmanovic c. Italia*, n. 22635/03, § 43, 16 luglio 2009).69. Invece, in cause in cui il sovraffollamento non era così serio da sollevare da solo un problema sotto il profilo dell'articolo 3, la Corte ha notato che, nell'esame del rispetto di tale disposizione, andavano presi in considerazione altri aspetti delle condizioni detentive. Tra questi elementi figurano la possibilità di utilizzare i servizi igienici in modo riservato, l'aerazione disponibile, l'accesso alla luce e all'aria naturali, la qualità del riscaldamento e il rispetto delle esigenze sanitarie di base (si vedano anche gli elementi risultanti dalle regole penitenziarie europee adottate dal Comitato dei Ministri, citate nel paragrafo 32 *supra*). Così, persino in cause in cui ciascun detenuto disponeva di uno spazio variabile dai 3 ai 4 m^2, la Corte ha concluso per la violazione dell'articolo 3 quando la mancanza di spazio era accompagnata da una mancanza di ventilazione e di luce (*Moisseiev c. Russia*, n. 62936/00,

9 ottobre 2008; si vedano anche *Vlassov c. Russia*, n. 78146/01, § 84, 12 giugno 2008; *Babouchkine c. Russia*, n. 67253/01, § 44, 18 ottobre 2007); da un accesso limitato alla passeggiata all'aria aperta (*István Gábor Kovács c. Ungheria*, n. 15707/10, § 26, 17 gennaio 2012) o da una mancanza totale d'intimità nelle celle (si vedano, *mutatis mutandis*, *Belevitskiy c. Russia*, n. 72967/01, §§ 73-79, 1° marzo 2007; *Khudoyorov c. Russia*, n. 6847/02, §§ 106-107, CEDU 2005-X (estratti); e *Novoselov c. Russia*, n. 66460/01, §§ 32 e 40-43, 2 giugno 2005).

3. Applicazione dei principi summenzionati alle presenti cause

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 46 DELLA CONVENZIONE

80. Ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione:

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

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

A. Argomenti delle parti

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

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

B. Valutazione della Corte

1. Principi generali pertinenti

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

84. Al fine di facilitare l'effettiva attuazione delle sue sentenze secondo il principio di cui sopra, la Corte può adottare una procedura di sentenza pilota che le consenta di mettere in luce chiaramente, nella sua sentenza, l'esistenza di problemi strutturali all'origine delle violazioni e di indicare le misure o azioni particolari che lo Stato convenuto dovrà adottare per porvi rimedio (Hutten-Czapska c. Polonia [GC], n. 35014/97, §§ 231-239 e il suo

dispositivo, CEDU 2006-VIII, e Broniowski c. Polonia [GC], n. 31443/96, §§ 189-194 e il suo dispositivo, CEDU 2004-V). Quando adotta una simile prassi, la Corte tiene tuttavia in debito conto le rispettive attribuzioni degli organi della Convenzione: in virtù dell'articolo 46 § 2 della Convenzione, spetta al Comitato dei Ministri valutare l'attuazione delle misure individuali o generali adottate in esecuzione della sentenza della Corte (si veda, mutatis mutandis, Broniowski c. Polonia (composizione amichevole) [GC], n. 31443/96, § 42, CEDU 2005-IX).

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

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

2. Applicazione nel caso di specie dei principi summenzionati

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

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

88. Questi dati nel loro complesso rivelano che la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la

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

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

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

b) **Misure di carattere generale**

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

92. Essa osserva che, recentemente, lo Stato italiano ha adottato misure che possono contribuire a ridurre il fenomeno del sovraffollamento negli istituti penitenziari e le sue conseguenze. Essa si compiace per i passi compiuti dalle autorità nazionali e non può far altro che incoraggiare lo Stato italiano a proseguire gli sforzi.

Tuttavia, è inevitabile constatare che, nonostante gli sforzi tanto legislativi quanto logistici intrapresi dall'Italia nel 2010, il tasso nazionale di sovraffollamento continuava ad essere molto elevato nell'aprile 2012 (essendo passato dal 151% nel 2010 al 148% nel 2012). La Corte osserva che questo bilancio moderato è tanto più preoccupante in quanto il piano d'intervento d'urgenza elaborato dalle autorità nazionali ha una durata limitata nel tempo, dal momento che la fine dei lavori di costruzione di nuovi istituti penitenziari è prevista per la fine dell'anno 2012 e le

disposizioni in materia di esecuzione della pena, che hanno carattere straordinario, sono applicabili solo fino a fine 2013 (paragrafo 27 supra).

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

94. In particolare, quando lo Stato non è in grado di garantire a ciascun detenuto condizioni detentive conformi all'articolo 3 della Convenzione, la Corte lo esorta ad agire in modo da ridurre il numero di persone incarcerate, in particolare attraverso una maggiore applicazione di misure punitive non privative della libertà (Norbert Sikorski, sopra citata, § 158) e una riduzione al minimo del ricorso alla custodia cautelare in carcere (tra l'altro, Ananyev e altri, sopra citata, § 197).

A quest'ultimo riguardo, la Corte è colpita dal fatto che il 40% circa dei detenuti nelle carceri italiane siano persone sottoposte a custodia cautelare in attesa di giudizio (paragrafo 29 supra).

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

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

97. La Corte osserva di avere constatato che il solo ricorso indicato dal governo convenuto nelle presenti cause che possa migliorare le condizioni

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

98. La Corte non deve suggerire quale sarebbe il modo migliore di instaurare le vie di ricorso interne necessarie (Hutten-Czapska, sopra citata, § 239). Lo Stato può modificare i ricorsi esistenti o crearne di nuovi in modo tale che le violazioni dei diritti tratti dalla Convenzione possano essere riparate in maniera realmente effettiva (Xenides-Arestis c. Turchia, n. 46347/99, § 40, 22 dicembre 2005). Ad esso spetta anche garantire, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, che il ricorso o i ricorsi di recente attuazione rispettino, nella teoria come nella pratica, le esigenze della Convenzione.

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

c) Procedura da seguire nelle cause simili

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

101. Al riguardo, la Corte decide che, in attesa dell'adozione da parte delle autorità interne delle misure necessarie sul piano nazionale, l'esame dei ricorsi non comunicati aventi come unico oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia sarà rinviato per il periodo di un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva. La Corte si riserva la facoltà, in qualsiasi momento, di dichiarare irricevibile una causa di

questo tipo o di cancellarla dal ruolo in seguito ad un accordo amichevole tra le parti o ad una composizione della controversia con altri mezzi, conformemente agli articoli 37 e 39 della Convenzione. Per quanto riguarda invece i ricorsi già comunicati al governo convenuto, la Corte potrà proseguire il loro esame per la via della procedura normale

IV. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

102. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

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

A. Danno

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

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

104. Il Governo si oppone a queste richieste.

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

B. Spese

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

107. Il Governo si oppone a queste richieste.

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

C. Interessi moratori

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

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITA'

1. Decide di riunire i ricorsi;

2. Dichiara i ricorsi ricevibili;

3. Dichiara che vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione;

4. Dichiara che lo Stato convenuto dovrà, entro un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva in virtù dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, istituire un ricorso o un insieme di ricorsi interni effettivi idonei ad offrire una riparazione adeguata e sufficiente in caso di sovraffollamento carcerario, e ciò conformemente ai principi della Convenzione come stabiliti nella giurisprudenza della Corte;

5. Dichiara che, in attesa che vengano adottate le misure di cui sopra, la Corte differirà, per la durata di un anno a decorrere dalla data in cui la presente sentenza sarà divenuta definitiva, la procedura in tutte le cause non ancora comunicate aventi unicamente ad oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia riservandosi la facoltà, in qualsiasi momento, di dichiarare irricevibile una causa di questo tipo o di cancellarla dal ruolo a seguito di composizione amichevole tra le parti o di definizione della lite con altri mezzi, conformemente agli articoli 37 e 39 della Convenzione;

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

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

Stanley Naismith
Cancelliere

Danutė Jočienė
Presidente

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

D.J.
S.H.N.

SENTENZA TORREGGIANI E ALTRI c. ITALIA

LISTA DELLE CAUSE

	Numero di ricorso	Data d'introduzione	Nome e cognome del ricorrente, data di nascita e cittadinanza	Nome e cognome del rappresentante
1.	43517/09	06/08/2009	**Fermo-Mino TORREGGIANI** 09/05/1948 Italiana	Il ricorrente è stato autorizzato a rappresentarsi personalmente dinanzi alla Corte.
2.	46882/09	12/08/2009	**Bazoumana BAMBA** 18/12/1972 Ivoriana	Il ricorrente è stato autorizzato a rappresentarsi personalmente dinanzi alla Corte.
3.	55400/09	19/09/2009	**Raoul Riccardo BIONDI** 22/12/1967 Italiana	Il ricorrente è stato autorizzato a rappresentarsi personalmente dinanzi alla Corte.
4.	57875/09	20/10/2009	**Afrim SELA** 02/02/1979 Albanese	Avv. Flavia Urciuoli
5.	61535/09	29/10/2009	**Tarcisio GHISONI** 26/09/1952 Italiana	Avv. Patrizia Rodi
6.	35315/10	10/06/2010	**Mohamed EL HAILI** 01/01/1977 Marocchina	Avv. Giuseppe Rossodivita
7.	37818/10	01/07/2010	**Radouane HAJJOUBI** 01/01/1975 Marocchina	Avv. Giuseppe Rossodivita

OPINIONE CONCORDANTE DEL GIUDICE JOČIENĖ

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

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

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

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

Ristretti Orizzonti - www.ristretti.org

Lo spazio ridotto nelle celle dei detenuti non fa scattare i trattamenti inumani e degradanti

di Fabio Fiorentin

Il Sole 24 Ore, 11 maggio 2015

Cedu - Sezione I - Sentenza 12 marzo 2015 - Ricorso n. 7334/13.

Con una sentenza destinata certamente ad accrescere la complessità dei procedimenti in materia di risarcimento del danno da detenzione "inumana e degradante" (articolo 35-ter, della legge 26 luglio 1975 n. 354 cosiddetto ordinamento penitenziario), la Corte europea dei diritti dell'uomo, occupandosi del caso di un detenuto ristretto in un istituto di pena croato, ha stabilito che non vi è stata violazione dell'articolo 3 Cedu (disposizione che vieta la tortura e le pene inumane e degradanti) anche se il ricorrente era stato detenuto - benché per un non prolungato periodo di tempo - in spazi tali da non consentire agli occupanti della cella la disponibilità di almeno 3 mq di spazio personale.

Un orientamento che disorienta - L'arresto ha creato un certo disorientamento tra gli operatori che, sia pure con qualche inevitabile incertezza dovuta alla relativa "novità" della materia, iniziavano a consolidare l'assunto per cui, accertato nella fattispecie concreta che la persona detenuta avesse fruito di una superficie "vivibile" (dedotto, cioè, dell'ingombro degli arredi) inferiore a 3 mq, si riteneva perciò stesso realizzata un'incisione dei diritti fondamentali della persona detenuta, di tale gravità da integrare "automaticamente" la violazione dell'articolo 3 Cedu. Tale assunto, generalmente condiviso dalla prima giurisprudenza di merito formatasi sui "rimedi risarcitori", guarda, infatti, alle indicazioni fornite dal Committee for Prevention of Torture del Consiglio d'Europa, che auspica, per le camere individuali, lo spazio di 7 mq a persona e, per quelle collettive, la superficie di 4 mq per detenuto, nonché e all'orientamento espresso dalla stessa Corte Edu che ha, in via di massima, sempre considerato la disponibilità di spazio personale inferiore a 3 mq un trattamento talmente grave da costituire ex se una violazione comunitaria, mentre, nel caso di spazi detentivi compresi tra i 3 e i 4 mq, ha ritenuto comunque necessario ponderare il fattore "spaziale" con altri elementi rilevanti nel caso di specie (quali, ad esempio, la possibilità di permanenza all'aria aperta, le condizioni di illuminazione e di ventilazione delle camere detentive e altro).

La giurisprudenza europea - La giurisprudenza europea formatasi sul patologico sovraffollamento delle carceri italiane, aveva parimenti considerato già con la sentenza 16 luglio 2009, Sulejmanovic c. Italia come grave violazione dei diritti fondamentali del detenuto il caso di restrizione in spazi inferiori ai 3 mq, affermando il principio che l'assenza di un adeguato spazio personale integra in sé un trattamento inumano o degradante (in quell'occasione, il riferimento alla necessità di ponderare comunque il fattore "spaziale" con l'insieme delle altre condizioni detentive aveva trovato spazio solo nella dissenting opinion del giudice italiano Zagrebelsky).

Tale indirizzo è stato successivamente confermato dalla sentenza-pilota dell'8 gennaio 2013 (Torreggiani e altri contro Italia), con la quale i giudici europei hanno accertato la lesione

dell'articolo 3 Cedu e condannato l'Italia a una soddisfazione equitativa in favore dei ricorrenti proprio affermando che il governo italiano non aveva avesse assicurato neppure uno spazio minimo medio nelle celle di 3 mq, (il principio, quest'ultimo, era stato ribadito anche nell'analogo pilot judgement nei confronti del Belgio: sentenza 25 novembre 2014, Vasilescu conto Belgio).

Nella medesima prospettiva interpretativa, la Corte europea ha ritenuto violato l'articolo 3 Cedu, anche in presenza di spazi personali superiori ai 3 mq, in mancanza di ventilazione e di luce naturale (Cedu, sentenza 9 ottobre 2008, Moisseiev contro Russia) o qualora il detenuto avesse una limitata possibilità di permanenza all'aria aperta (Cedu, sentenza 17 gennaio 2012, Istvàn Gàbor Kovàcs contro Ungheria), ovvero in presenza di altri elementi di criticità quali le condizioni igieniche carenti, il rischio di propagazione di malattie, l'assenza di acqua potabile o corrente, l'assenza di riservatezza nell'utilizzo dei servizi igienici. Decisivi ai fini dell'accertamento sulla violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti sono stati, inoltre, ritenuti alcuni parametri di natura soggettiva (puntualmente richiamati dalla decisione in esame), quali la durata del maltrattamento (sentenza 8 novembre 2005, Alver contro Estonia), gli effetti fisici e mentali di questo e, in alcuni casi, il sesso, l'età e lo stato di salute della vittima (sentenza 18 gennaio 1978, Irlanda contro Regno Unito, e sentenza 22 ottobre 2009, Orchowski contro Polonia).

Alla luce di coordinate giurisprudenziali che sembravano sufficientemente assestate, e - nella realtà italiana - confermate anche dal fondamentale arresto Torreggiani, si era quindi rafforzata la convinzione che il criterio "spaziale" potesse da solo essere sufficiente a integrare la violazione comunitaria in presenza di spazi vivibili inferiori ai 3 mq, laddove (solo), nel caso di spazi detentivi posti tra la detta soglia minima e i 4 mq (cioè la superficie auspicata dal Cpt), si riteneva necessaria una ponderazione tra il dato "spaziale" e il complesso delle altre condizioni di detenzione in concreto praticate nei confronti del detenuto, così da verificare se da esse sia derivata una sofferenza psicologica aggiuntiva a quella, inevitabile, insita nella condizione detentiva (negli stessi termini anche sentenza 13 luglio 2006, Popov contro Russia).

La revoca della decisività del fattore spaziale - Tale complessivo quadro sembra ora rimesso in discussione dalla sentenza in commento, che revoca in dubbio la decisività del "fattore spaziale": l'affermazione che l'"estrema mancanza di spazio in una cella di un carcere ha un grosso peso fra gli aspetti da prendere in considerazione allo scopo di stabilire se le condizioni detentive impugnate fossero "degradanti" dal punto di vista dell'Articolo 3", è, infatti, immediatamente seguita dalla precisazione che la violazione de qua si produce per il complessivo sommarsi di una molteplicità di fattori concomitanti (quali la durata della detenzione, le possibilità di attività all'aperto, le condizioni fisiche e mentali del detenuto) e che tali elementi devono essere accertati e ponderati nel caso concreto. Il ragionamento seguito dalla Corte prende le mosse da un leading case (sentenza 10 gennaio 2012, Ananyev e altri contro Russia), in cui sono stati stabiliti i criteri per valutare la sussistenza della violazione dell'articolo 3 Cedu:

a) ogni detenuto deve avere un posto individuale per dormire nella cella;

b) ognuno deve disporre di almeno 3 metri quadri di superficie; e

c) la superficie totale della cella deve essere tale da permettere ai detenuti di muoversi liberamente fra gli elementi di arredo. Ma - qui il punto di scostamento dall'arresto Torreggiani - il giudice alsaziano precisa che l'assenza di uno fra i suddetti elementi (dunque, anche l'eventuale disponibilità di spazi detentivi pro capite inferiore ai 3 mq) crea soltanto una strong presumption che le condizioni detentive costituiscano un trattamento degradante e, conseguentemente, integrino un'infrazione all'articolo 3 della Convenzione. In altri termini - traducendo nel linguaggio giuridico italiano - non una prova decisiva della violazione europea, ma soltanto una presunzione relativa, certo fortemente indiziante di una situazione di illiceità ma non da sola sufficiente a sostenere una condanna dello Stato convenuto. Al proposito, la Corte richiama alcuni precedents nei quali la mancanza di spazi detentivi minimi è stata ritenuta di per sé sufficiente a giustificare l'accoglimento del ricorso (tra i quali il già evocato arresto Torreggiani), ma ricorda altrettanto numerosi casi in cui si è tenuto, invece, conto dell'effetto cumulativo dei diversi aspetti deteriori delle condizioni di detenzione.

L'excursus sulla propria giurisprudenza induce il giudice dell'arresto in esame a enunciare due principi potenzialmente dirompenti, soprattutto per la realtà italiana. Primo: la questione dello spazio personale a disposizione del singolo detenuto costituisce un elemento che va collocato nel più ampio contesto del regime penitenziario concretamente applicato al ricorrente (corollario: è il trattamento penitenziario l'effettivo oggetto dell'accertamento demandato al giudice). Le condizioni detentive, peraltro, vanno intese nella più ampia accezione, che attinge l'eventuale assegnazione a una struttura detentiva del tutto inadeguata o gli accertati problemi strutturali nelle carceri (significativamente, molti precedenti richiamati dall'arresto in esame riguardano la situazione in Grecia). Secondo: la "linea del Piave" dei 3 mq, al di sotto della quale si riteneva accertato iuris et de iure il pregiudizio di cui all'articolo 3 Cedu è definitivamente superata, dal momento che la strong presumption associata a spazi detentivi inferiori alla detta soglia può essere vinta da elementi di contro bilanciamento, soprattutto in caso di "brevi e occasionali piccole restrizioni dello spazio personale necessario, unite alla sufficiente libertà di movimento e a sufficienti attività svolte al di fuori delle celle e all'assegnazione a una struttura detentiva adeguata".

Il primo dato che induce una riflessione (e che, significativamente, ha indotto il giudice Sicilianos, componente del collegio, a esprimere un'opinione dissenziente) è certamente rappresentato dal superamento dell'assunto, che sembrava indotto dai precedents di Strasburgo relativo alla corrispondenza biunivoca tra l'accertamento della assegnazione al ricorrente di uno spazio personale inferiore ai 3 metri quadri e la sussistenza della violazione dell'articolo 3 Cedu, principio che pure la Corte di Strasburgo aveva affermato claris verbis in altre precedenti pronunce (ad esempio con riferimento alla situazione italiana, nell'evocato arresto Torreggiani) e che ora sembra invece ridimensionato a presunzione relativa da ponderare con i molteplici fattori rilevanti nella fattispecie, relativi alle condizioni del trattamento penitenziario effettivamente concretamente praticato. Sono queste ultime, dunque, anche nel caso di detenzione in spazi personali inferiori ai 3 mq a dover essere vagliate non più quali mere "circostanze aggravanti" di una violazione riscontrata, bensì quali veri e propri elementi costitutivi della medesima.

Le possibili conseguenze - Tale apparente revirement - soprattutto se dovesse consolidarsi in una serie storica di precedenti conformi - determinerebbe inevitabilmente alcune non

trascurabili conseguenze. Priverebbe, anzitutto, il contesto giuridico di riferimento di ogni criterio oggettivo, e accrescerebbe l'incertezza di una cornice interpretativa che, già oggi, annovera ben quattro orientamenti:

1) quello per cui anche al di sotto della soglia critica dei 3 mq per detenuto vi sia solo una "forte presunzione" di violazione dell'articolo 3 Cedu, vincibile in presenza di altri fattori positivi concomitanti (adottato dalla sentenza in esame);

2) quello per cui la discesa sotto la detta soglia integra ex se una violazione europea;

3) quello che esige invece il rispetto della più elevata soglia di 4 mq pro capite auspicata dal Cpt, il cui mancato rispetto integra automaticamente una violazione;

4) quello che ritiene, in presenza di spazi detentivi pro capite compresi tra i 3 e i 4 mq, la sussistenza di una "forte presunzione" della violazione, superabile con il riscontro di un trattamento penitenziario che temperi la limitatezza degli spazi fruibili dal detenuto.

L'incertezza sui parametri relativi alle condizioni detentive rischia, in secondo luogo, di ingenerare gravi incertezze sul piano organizzativo a danno dei governi degli Stati e delle competenti amministrazioni penitenziarie, posto che il dubbio sulle dimensioni delle camere di pernottamento, sui criteri di computo del mobilio di arredo e sul rilievo che le condizioni di manutenzione dei locali assumono ai fini della violazione dell'articolo 3 Cedu, comporta inevitabili ricadute sulla programmazione degli interventi di edilizia penitenziaria e di ristrutturazione e recupero funzionale degli stabilimenti esistenti, dal momento che la violazione dell'articolo 3 della Convenzione può essere integrata - ad avviso dell'arresto in commento - non solo dalla accertata disponibilità di spazi personali inferiori ai limiti europei, ma anche sulla base delle riscontrate condizioni di fatiscenza e degrado degli istituti penitenziari nei quali i detenuti sono ospitati.

Qualora l'indirizzo espresso dall'arresto in esame dovesse consolidarsi, non è inoltre da sottovalutare il duplice rischio di una diminuzione in concreto del livello di tutela accordato a molte situazioni penitenziarie borderline, alle quali, pur in presenza di spazi detentivi di poco inferiori ai 3 mq, potrebbe negarsi una tutela risarcitoria per la valutazione di altri concomitanti elementi portati dall'amministrazione penitenziaria per controbilanciare la "forte presunzione" di violazione dell'articolo 3 Cedu (quali ad esempio, le opportunità trattamentali, le possibilità di permanenza all'aria aperta); e del concomitante sviluppo di una giurisprudenza fortemente asistematica e connotata da un tasso elevatissimo di discrezionalità possibile nella duplice ponderazione giudiziale degli elementi rilevanti nel caso concreto (fattore "spaziale"/altre condizioni detentive e il treatment/elementi di contro bilanciamento), con l'ulteriore e non meramente ipotetica possibilità che in concreto si ingenerino gravi disparità di trattamento pur a fronte situazioni assimilabili sotto il profilo del degrado e del sovraffollamento. Tale poco auspicabile eventualità, pur in certa misura coessenziale all'approccio casistico seguito dalla Corte europea e alla natura convenzionale delle fonti del diritto applicato dai giudici europei e da quelli nazionali dei Paesi aderenti alla Cedu, caratterizzato dall'utilizzo di termini generali e a volte necessariamente generici ("livello minimo di gravità" e altro), rischia, infatti, di presentarsi non sporadicamente qualora si prescinda dall'aggancio al profilo oggettivo costituito dalla

misurazione delle superfici detentive per affidare l'esito dell'accertamento della violazione comunitaria all'apprezzamento discrezionale di una molteplicità di elementi che potrebbero indurre, a parità di condizioni detentive degradate, decisioni difformi relativamente a detenuti del medesimo istituto.

Non va, infine, sottovalutato il delicatissimo profilo portato in evidenza dall'arresto in esame, per cui l'oggetto del procedimento di accertamento della violazione dell'articolo 3 Cedu viene individuato nella qualità complessiva del livello del trattamento penitenziario somministrato dallo Stato-amministrazione alla popolazione detenuta.

Non si fa - in altri termini - questione di mera oggettiva carenza di spazi detentivi (il cui accertamento potrebbe essere ricondotto a una questione di misurazione delle celle e dell'ingombro dei relativi arredi), bensì si dovrà considerare la complessiva qualità di un servizio erogato dalla pubblica amministrazione ai soggetti detenuti, costituito da livelli minimi del trattamento penitenziario, la cui parametrazione all'articolo 3 Cedu è lasciata, sotto il profilo delle coordinate normative, alla normativa di ordinamento penitenziario e, sotto quello giudiziale, all'ampia valutazione discrezionale effettuata dal giudice nel caso concreto.

All. 3

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3091

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BRUNO BOSSIO, VERINI, LEVA, SCHIRÒ, LOCATELLI, LACQUANITI, SCUVERA, RAMPI, BRUNO, TULLO, MASSA, BARGERO, MAGORNO, MURA, PINNA, SGAMBATO, BAZOLI, IORI, PATRIARCA, PREZIOSI

Modifiche agli articoli 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, in materia di revisione delle norme sul divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia

Presentata il 4 maggio 2015

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge si basa, per la gran parte, sulla relazione elaborata dall'apposita commissione ministeriale istituita dall'allora Ministro della giustizia Anna Maria Cancellieri per elaborare « proposte di interventi in tema di sistema sanzionatorio penale » con decreto ministeriale 10 giugno 2013, presieduta dal professor Francesco Palazzo, ordinario di diritto penale all'università degli studi di Firenze, approvata all'unanimità il 4 ottobre 2013 e trasmessa all'ufficio legislativo del Ministero della giustizia il 22 ottobre 2013, tesa alla revisione della preclusione assoluta all'accesso ai benefici penitenziari da parte dei soggetti autori di reati di cui all'articolo 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, per il solo fatto della loro mancata « collaborazione » con la giustizia ai sensi dell'articolo 58-*ter* della medesima legge. In particolare, la presente proposta di legge, con le modifiche apportate, permetterà il superamento del regime costituito dal cosiddetto ergastolo ostativo, figura di creazione dottrinale, e a trasformare l'attuale presunzione di non rieducatività in

assenza di collaborazione da assoluta in relativa, riducendo così la pena dell'ergastolo prevista dall'articolo 22 del codice penale, che già di per sé pone seri problemi di costituzionalità sotto due profili: il principio rieducativo e il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità entrambi sanciti dal terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione, quest'ultimo ribadito anche dall'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU), norma avente rango subcostituzionale per effetto dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, compatibile con gli *standard* richiesti dalla stessa Convenzione europea. È assolutamente necessario che dopo un lungo periodo di detenzione debbano prevalere le esigenze umanitarie ponendo un limite temporale assoluto alla pena dell'ergastolo che, in caso di reato ostativo ai sensi dell'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, la rende ineluttabilmente perpetua. Questo risultato si può raggiungere o abrogando l'articolo 22 del codice penale e sostituendo la pena dell'ergastolo con la pena della cosiddetta reclusione speciale di durata temporale definita oppure con la revisione dell'articolo 4-*bis*, inserendo un nuovo comma 1-*bis*, che prevede le ipotesi in cui può venir meno il divieto di accesso al lavoro esterno, ai permessi premio e alle misure alternative alla detenzione diverse dalla liberazione anticipata con riguardo ai detenuti e agli internati per i delitti di cui al comma 1 del citato articolo 4-*bis* i quali non collaborino con la giustizia ai sensi dell'articolo 58-*ter* della medesima legge.

Con la presente proposta di legge viene, infatti, proposto di aggiungere alle ipotesi contemplate nell'articolo 4-*bis* quella secondo cui i medesimi benefici possono essere concessi anche quando risulti che la mancata collaborazione non fa venir meno il sussistere dei requisiti, diversi dalla collaborazione medesima, che di quei benefici permettono la concessione, ai sensi della legge n. 354 del 1975.

Con ciò rimanendo fermo il presupposto generale per l'applicabilità del nuovo comma 1-*bis*, costituito dal fatto che « siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva »: presupposto attraverso il quale resta previsto, con riguardo ai condannati o internati per i delitti di cui al comma 1, un regime più rigoroso, circa la concessione dei benefici in oggetto, rispetto ai condannati o internati per i delitti di cui al comma 1-*ter*, il quale richiede, per il medesimo fine, che « non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva ».

La proposta di legge, pertanto, non abroga la disposizione del comma 1 dell'articolo 4-*bis*, che per certe tipologie di delitto subordina, ordinariamente, l'applicabilità dei benefici ivi previsti alla collaborazione con la giustizia, bensì intende eliminare l'attuale sussistere di casi in cui tale disposizione risulta insuperabile: ipotesi, quest'ultima, che si configura drammatica nell'eventualità (frequente per i reati di cui al citato comma 1) della condanna all'ergastolo precludendo, di fatto, al non collaborante – senza alcuna considerazione dei motivi o del contesto della mancata collaborazione – qualsiasi prospettiva di affrancamento dalla condizione detentiva o anche di uscita solo temporanea dal carcere (a parte il caso eccezionale del permesso di necessità di cui all'articolo 30 della legge n. 354 del 1975).

La proposta di legge, piuttosto, trasforma l'attuale previsione della mancata collaborazione come presunzione ordinariamente assoluta di insussistenza dei requisiti che consentono, di regola, l'accesso del detenuto o dell'internato ai benefici previsti dalla legge n. 354 del 1975 in una presunzione relativa e in quanto tale superabile, con adeguata motivazione, da parte del giudice: fermo restando sempre, come detto, che « siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva ».

La giurisprudenza costituzionale ha, del resto, da tempo ammonito che, nella

materia dei benefici penitenziari, è criterio « costituzionalmente vincolante » quello che esclude « rigidi automatismi e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzata caso per caso » (Corte costituzionale, sentenze n. 436 del 1999, n. 257 del 2006 e n. 79 del 2007), evitando un automatismo « sicuramente in contrasto con i princìpi di proporzionalità ed individualizzazione della pena » (Corte costituzionale, sentenza n. 255 del 2006).

All'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 si propone di aggiungere un nuovo comma 3-*ter* sancendo che le informazioni richieste dall'autorità giudiziaria agli organi preposti per l'ammissione dei condannati o degli internati ai benefici penitenziari non debbano contenere alcun parere sulla concessione di tali benefici ma fornire elementi conoscitivi concreti e specifici fondati su circostanze di fatto espressamente indicate che dimostrino in maniera certa la permanenza dell'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva. Si ritiene opportuno, altresì, stabilire che gli eventuali pareri espressi nelle note informative non possono essere utilizzati nella motivazione della decisione. Infatti, frequentemente, per come riportato dalla giurisprudenza di legittimità, la magistratura di sorveglianza per negare la concessione dei benefici in questione si limita a trascrivere in modo apodittico, riproducendo il contenuto generico delle informative del comitato provinciale per la sicurezza pubblica o delle Forze di polizia, senza enunciare gli elementi di fatto dai quali ha tratto il proprio convincimento afferente i collegamenti del condannato con la criminalità.

Il comma 2 dell'articolo unico della proposta di legge ha l'effetto di estendere la disposizione del comma 1 dell'articolo 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, che preclude ai condannati e agli internati, in assenza di collaborazione, anche l'accesso alla liberazione condizionale, un istituto che « rappresenta un particolare aspetto della fase esecutiva della pena restrittiva della libertà personale e si inserisce nel fine ultimo e risolutivo della pena stessa, quello, cioè, di tendere al recupero sociale del condannato. (Corte costituzionale, sentenza n. 204 del 1974).

L'aggiunta, al secondo periodo del comma 1 dell'articolo 2 del citato decreto-legge n. 152 del 1991, del riferimento nella sua interezza al comma 1-*bis* dell'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, pone rimedio, fra l'altro, all'inconveniente tecnico determinatosi in forza delle modifiche introdotte con il decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, attraverso lo scorporo in più commi di quanto in precedenza previsto unitariamente al comma 1 dell'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 per cui, non essendo stato richiamato, nel nuovo testo del primo periodo del comma 1 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 152 del 1991, anche il suddetto nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975(in quanto norma non indicante elenchi di delitti rilevanti ai fini delle ipotesi di preclusione dell'accesso alla liberazione condizionale), tale comma 1-*bis* non risulta più ripreso, ora, con riguardo alla liberazione condizionale (pure per la parte che non costituisce contenuto della presente proposta di legge).

La proposta sopra formulata trova la sua motivazione principale nell'insostenibilità della presunzione assoluta del mancato realizzarsi del fine rieducativo della pena, o dei progressi nella rieducazione ritenuti rilevanti dalla legge ai fini dei benefici penitenziari, per il mero sussistere di una condotta non collaborante ai sensi dell'articolo 58-*ter* della legge n. 354 del 1975 da parte del detenuto che pure sia stato autore di uno dei reati particolarmente gravi di cui al comma 1 dell'articolo 4-*bis* della medesima legge n. 354 del 1975.

Una scelta normativa, questa, la quale comporta che l'eventuale acquisizione in concreto della prova, rispetto al detenuto per tali reati, di un effettivo conseguimento delle finalità rieducative assegnate dalla Costituzione alla pena e, in partico-

lare, alla fase della sua esecuzione, resta priva, assente la collaborazione, di qualsiasi effetto giuridico.

In particolare, le preclusioni cui si riferisce la presente proposta di legge assumono per il detenuto non collaborante che, per i citati reati, sia stato condannato all'ergastolo – come già si evidenziava – un effetto ostativo insuperabile della possibilità stessa di addivenire al reinserimento sociale (ma anche un effetto ostativo di ogni variazione del regime sanzionatorio e dello stesso accesso a permessi-premio).

Con l'effetto, fra l'altro, di rendere irrilevante, per il medesimo ergastolano, lo stesso riconoscimento dell'unico fra i benefici penitenziari – la liberazione anticipata ai sensi dell'articolo 54 della n. 354 del 1975– cui la preclusione non si estende.

Le modifiche normative che si propongono mirano, pertanto, a realizzare un equilibrato superamento della preclusione assoluta di accesso ai benefici citati che attualmente deriva dall'equiparazione tra collaborazione con la giustizia e avviato, o conseguito, ravvedimento personale.

A tale proposito si deve evidenziare che le motivazioni suscettibili di indurre il detenuto a non compiere una scelta collaborativa possono non coincidere con il desiderio o con la necessità di rimanere legato al gruppo criminale di appartenenza, ma derivare da altre considerazioni. Si pensi alla valutazione del rischio per l'incolumità propria o, soprattutto, dei familiari, al rifiuto morale di rendere dichiarazioni di accusa nei confronti di uno stretto congiunto o di persone legate da vincoli affettivi o di parentela, al ripudio di un concetto utilitaristico di collaborazione che prescinda da un effettivo ravvedimento interiore, al caso in cui la scelta di non collaborare sia riferita a vicende criminose ormai del tutto concluse e sia dovuta al rifiuto di permutare opportunisticamente vantaggi propri con la privazione della libertà di persone non più legate ad attività criminose.

Che d'altra parte la condotta collaborativa non rappresenti necessariamente un indizio di avvenuta rieducazione viene riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 306 del 2003, la quale ammette che simile condotta « ben può essere frutto di mere valutazioni utilitaristiche ». Per cui la medesima condotta non può certamente essere intesa come un elemento indispensabile onde ritenere intrapreso o completato il percorso rieducativo.

L'argomento, dunque, secondo il quale la scelta di collaborare con la giustizia è l'unica condotta valutabile per accertare la rottura dei legami del condannato con la criminalità organizzata non può essere convincente.

Una conclusione, questa, che vale a maggior ragione in tutte le ipotesi nelle quali il sodalizio di cui il detenuto faceva parte non esista più ovvero abbia assunto una dimensione organizzativa o territoriale del tutto incompatibile con le precedenti gerarchie (per incorporazione o fusione con altro gruppo criminale o per la totale eliminazione dei vecchi gruppi dirigenti).

Ciò considerato, appare del tutto razionale restituire al tribunale di sorveglianza la possibilità di valutare se esistano elementi specifici che depongano nel senso di un positivo percorso rieducativo del condannato di cui si discute, tale da consentire – con specifica motivazione – l'accesso ai benefici penitenziari e alla liberazione condizionale nonostante l'assenza di una collaborazione resa ai sensi dell'articolo 58-*ter* della legge n. 354 del 1975.

Potrebbe a tale fine assumere rilievo, ad esempio, un complesso di comportamenti, pur non collaborativi, che dimostrino il distacco del condannato medesimo dalle associazioni criminali (dissociazione esplicita, prese di posizione pubbliche, adesione a modelli di legalità, interesse per le vittime dei reati, radicamento del nucleo familiare in diverso contesto territoriale). Ma anche l'impegno profuso per l'adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato e, quindi, il concreto interesse dimostrato per attività di risarcimento o, più in generale, ripara-

torie in favore delle vittime del reato. Elemento, quest'ultimo, il quale andrebbe valutato non tanto nella sua dimensione oggettiva di effettiva e completa reintegrazione patrimoniale, quanto piuttosto sotto il profilo soggettivo, da intendere come « concreta manifestazione del sincero proposito di fare tutto il possibile per sanare le conseguenze del delitto » (Cassazione penale, sezione I, 9 maggio 2012, n. 26890).

Sussistono peraltro importanti motivazioni giuridiche ulteriori a sostegno della proposta di legge:

l'inammissibilità del fatto per cui il diritto di non collaborare, rigorosamente garantito in sede processuale come espressione del principio *nemo tenetur se detegere* (così che la collaborazione rileva esclusivamente come scelta spontanea del soggetto interessato, con effetti premiali), possa trasformarsi nella fase esecutiva in un dovere di collaborare onde poter usufruire dell'ordinario regime di rilevanza della partecipazione al trattamento penitenziario;

l'inammissibilità del fatto per cui, in forza della normativa vigente, una condotta di tipo utilitaristico sia proposta dalla legge, per fini di prevenzione, non già alla scelta dell'autore di reato onde ottenere un vantaggio, bensì come requisito necessario per evitare un danno aggiuntivo (nel nostro caso, la preclusione dell'accesso, ordinariamente possibile, ai benefici previsti nella fase dell'esecuzione penale): vale a dire in termini di costrizione. Dal che risulta contraddetto il principio per cui la collaborazione può essere incentivata (prospettando un vantaggio), ma non è esigibile (sanzionando il rifiuto con un danno);

il fatto per cui la normativa in esame finisce per far dipendere da un elemento successivo alla sentenza definitiva di condanna l'applicazione di un regime sanzionatorio più gravoso rispetto a quello ordinario di esecuzione della pena inflitta in tale sentenza;

l'irragionevole disarmonia che la normativa in esame delinea rispetto al disposto di cui all'articolo 384, primo comma, del codice penale, il quale, per ragioni di inesigibilità, esclude conseguenze sfavorevoli con riguardo a comportamenti che, addirittura, integrano delitti contro l'amministrazione della giustizia e che potrebbero rappresentare un ostacolo alle attività d'indagine ben più attuale e concreto di quello dipendente dalla non collaborazione dell'ergastolano;

l'incomprensibile disparità di trattamento cui dà luogo la disciplina giuridica in esame con riguardo alle normative che solo pochi anni orsono attribuirono rilievo premiale – senza esigere alcuna collaborazione di giustizia – a condotte di dissociazione da attività criminose (e in particolare dal terrorismo): posto che prese di posizione dissociative credibili potrebbero essere riscontrate anche tra condannati all'ergastolo non collaboranti;

l'irragionevole contraddittorietà della medesima disciplina giuridica rispetto alla scelta con cui furono abrogate le ipotesi di pericolosità presunta, quali previste a suo tempo dall'articolo 204 del codice penale: stante il parallelismo sostanziale che sussiste tra il presumere la non avvenuta rieducazione dell'ergastolano in assenza di contributi collaborativi e il presumere la permanente pericolosità sociale del medesimo;

il disincentivo che finisce per derivare dalla normativa vigente, con effetti controproducenti in termini di prevenzione, rispetto all'impegno del detenuto per fini rieducativi e di affrancamento dalle organizzazioni criminali, nonché per fini di riparazione nei confronti delle vittime.

Per quanto riguarda gli effetti, specifici e particolarmente drammatici, derivanti dall'attuale configurazione del comma 1 dell'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, e dell'articolo 2 del decreto-legge n. 152 del 1991, con riguardo ai detenuti condannati alla pena dell'ergastolo, effetti che si sostanziano nella reviviscenza, in mancanza di collaborazione, di una reclu-

sione a vita senza alcuna speranza del fine pena, né di modificazioni del regime esecutivo, si deve tenere conto, inoltre, della recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *grande chambre*, del 9 luglio 2013 (Vinter e altri c. Regno Unito), inerente al contrasto con l'articolo 3 della CEDU (« nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti ») dell'applicazione della pena dell'ergastolo senza possibilità certa di una revisione che sia specificamente riferita al processo rieducativo del condannato, dopo un determinato numero di anni.

Secondo le parole della Corte, « l'articolo 3 deve essere interpretato come richiedente la « riducibilità » della sentenza » (*reducibility of the sentence*), « nel senso di una revisione che permetta alle autorità nazionali di considerare se dei cambiamenti nella vita del condannato siano così significativi e se tale progresso verso la rieducazione (*rehabilitation*) sia stato realizzato nel corso dell'esecuzione penale in modo tale da considerare la detenzione come non più giustificata in rapporto ai fini della pena » (Vinter, cit., § 119).

Ne risulta affermato il « principio per cui a tutti i detenuti, compresi gli ergastolani, [dev'essere] offerta la possibilità di *rehabilitation* e la prospettiva di un *release*, nel caso in cui un percorso rieducativo si venga a realizzare » (Vinter, cit., § 114 ss., anche in riferimento alle *Rules* 6 e 103 delle *European Prison Rules*).

In particolare, la Corte europea dei diritti umani non ha ritenuto sufficiente, circa la compatibilità della condanna all'ergastolo con l'articolo 3 della CEDU, il fatto che possa darsi, nel futuro, una revisione del carattere perpetuo di tale condanna, esigendo piuttosto che il riesame giudiziario a ciò finalizzato sia certo e temporalmente prevedibile, nonché specificamente riferito ai progressi nella rieducazione e alla giustificabilità rispetto ad essi del proseguimento dell'esecuzione.

Per cui appare evidente che una disciplina come quella italiana sin qui presa in esame la quale impedisce al tribunale di sorveglianza una valutazione in concreto dei suddetti fattori, in quanto preclusa da una presunzione assoluta di non rieducazione dell'ergastolano dipendente dalla mera indisponibilità alla collaborazione di giustizia (che di certo non può essere considerata indizio sicuro di mancata rieducazione), si pone in contrasto con la CEDU, secondo l'interpretazione che ne ha dato recentemente la Corte di Strasburgo nella sua espressione più autorevole, con tutte le conseguenze che ne possono derivare, in termini di responsabilità e obblighi di risarcimento, per il nostro Paese.

In conclusione, si evidenzia, che il 23 dicembre 2014, il Governo ha presentato al Parlamento un disegno di legge (atto Camera n. 2798) che all'articolo 24 prevede una delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge secondo i criteri indicati dall'articolo 26.

Tale articolo, al comma 1 lettera *c)*, prevede testualmente « l'eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono o rendono molto difficile, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e revisione della disciplina di preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo »

La lettera in esame sembrerebbe far riferimento all'ergastolo ostativo. Dunque il maggior indiziato per una probabile futura riforma rimane l'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 1975 e di riflesso l'articolo 58-*ter* della stessa legge, uniche norme che hanno una funzione significativa in merito alla preclusione dei benefici penitenziari per i condannati all'ergastolo.

Pertanto, è ragionevole ritenere che anche il Governo voglia procedere alla modifica dell'articolo 4-*bis* nella direzione indicata dalla Commissione Palazzo ed espressamente contenuta nella presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. All'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1-*bis* sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « e altresì nei casi in cui risulti che la mancata collaborazione non escluda il sussistere dei presupposti, diversi dalla collaborazione medesima, che permettono la concessione dei benefici citati »;

b) dopo il comma 3-*bis* è aggiunto il seguente:

« *3-ter*. Le informazioni previste dal presente articolo non devono contenere pareri sulla concessione dei benefici, bensì fornire elementi conoscitivi concreti e specifici fondati su circostanze di fatto espressamente indicate che dimostrino in maniera certa l'attualità di collegamenti dei condannati o internati con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva. Gli eventuali pareri espressi dagli organi preposti non possono essere utilizzati nella motivazione della decisione ».

2. Al comma 1 dell'articolo 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, le parole: « commi 2 e 3 » sono sostituite dalle seguenti: « commi 1-*bis*, 2 e 3 ».

All. 4

La salute dei detenuti in Italia: i risultati di uno studio multicentrico

Introduzione

Descrizione dello studio e caratteristiche socio-demografiche della popolazione arruolata

Lo stato di salute della popolazione detenuta

I disturbi psichici

Le malattie dell'apparato digerente

Diagnosi infettive e parassitarie

Le altre malattie croniche

Il rischio suicidario

Lo stato di salute delle persone che accedono per la prima volta al carcere

I minori detenuti

Collana dei Documenti ARS
Direttore responsabile: Francesco Cipriani
Registrazione REA Camera di Commercio di Firenze N. 562138
Iscrizione Registro stampa periodica Cancelleria Tribunale di Firenze N. 5498
del 19/06/2006
ISSN stampa 1970-3244
ISSN on-line 1970-3252

La salute dei detenuti in Italia: i risultati di uno studio multicentrico

Coordinamento

Teresa Di Fiandra	Direzione generale della Prevenzione sanitaria Ministero della Salute
Fabio Voller	Settore sociale - Osservatorio di Epidemiologia Agenzia regionale di Sanità della Toscana

Autori *(in ordine alfabetico)*

Giorgio Bazzerla	UO Cure primarie Distretto Nord Azienda ULSS 9 Treviso - Veneto
Eleonora Fanti	Settore sociale - Osservatorio di Epidemiologia Agenzia regionale di Sanità della Toscana
Fabio Ferrari	SS Servizio Disabili Azienda USL 5 "Spezzini" La Spezia - Liguria
Marco Grignani	Dipartimento Salute mentale Azienda USL 1 Umbria
Sandro Libianchi	UO Medica Casa di reclusione e 3a Casa circ.le Rebibbia - Lazio
Gianrocco Martino	Settore sociale - Osservatorio di Epidemiologia Agenzia regionale di Sanità della Toscana
Antonio Maria Pagano	Superamento OPG e Salute mentale in carcere Azienda sanitaria locale Salerno
Franco Scarpa	UOC Salute in carcere Azienda USL 11 Empoli - Toscana
Caterina Silvestri	Settore sociale - Osservatorio di Epidemiologia Agenzia regionale di Sanità della Toscana
Cristina Stasi	Settore sociale - Osservatorio di Epidemiologia Agenzia regionale di Sanità della Toscana

Ringraziamenti

Barbara Trambusti, Mariarita Caciolli, Daniela Matarrese (Regione Toscana); Graziella Giusto, Renato Urciuoli, Sergio Schiaffino (Regione Liguria); Roberta Antonelli, Daniele Poletti (Regione Umbria); Silvia Gentile (Regione Lazio); Lorenzo Rampazzo (Regione Veneto)

Editing

Elena Marchini — Comunicazione e Informazione
Agenzia regionale di Sanità della Toscana

Impaginazione

Caterina Baldocchi — Comunicazione e Informazione
Agenzia regionale di Sanità della Toscana

Indice

Il Documento in sintesi

Premessa

Capitolo 1 - Introduzione
1.1 Salute in carcere: le premesse
1.2 I cambiamenti normativi degli ultimi anni e l'impatto sul fenomeno del sovraffollamento in carcere
1.3 I precedenti studi realizzati in Italia

Capitolo 2 - Descrizione dello studio e caratteristiche socio-demografiche della popolazione arruolata
2.1 Il protocollo di studio
2.2 La popolazione arruolata
2.2.1 Italia
2.2.2 Veneto
2.2.3 Liguria
2.2.4 Toscana
2.2.5 Umbria
2.2.6 Lazio
2.2.7 Azienda sanitaria locale Salerno

Capitolo 3 - Lo stato di salute della popolazione detenuta
3.1 Alcuni stili di vita a rischio: consumo di tabacco e peso corporeo
3.2 Distribuzione delle patologie per grandi gruppi di malattie
3.3 Il trattamento farmacologico

Capitolo 4 - I disturbi psichici
4.1 I disturbi mentali da dipendenza da sostanze
4.2 Il trattamento farmacologico dei disturbi psichici

Capitolo 5 - Le malattie dell'apparato digerente
5.1 Il trattamento farmacologico delle malattie dell'apparato digerente

Capitolo 6 - Diagnosi infettive e parassitarie
6.1 Le epatiti virali
6.1.1 Il trattamento farmacologico delle epatiti virali
6.2 L'infezione da HIV
6.3 L'infezione tubercolare
6.4 L'infezione da *Treponema pallidum*

Capitolo 7 - Le altre malattie croniche
7.1 Le malattie del sistema circolatorio
7.1.1 Il trattamento farmacologico delle malattie del sistema circolatorio
7.2 Le malattie endocrine, del metabolismo ed immunitarie
7.2.1 Il trattamento farmacologico delle malattie endocrine, del metabolismo ed immunitarie
7.3 Le malattie dell'apparato respiratorio
7.3.1 Il trattamento farmacologico delle malattie dell'apparato respiratorio

Capitolo 8 - Il rischio suicidario
8.1 Il tentato suicidio e gli atti di autolesione
8.2 Il percorso per l'individuazione precoce del rischio suicidario fra i nuovi giunti da libertà
8.3 I risultati dello studio pilota svolto in 6 strutture detentive italiane

Capitolo 9 - Lo stato di salute delle persone che accedono per la prima volta al carcere

Capitolo 10 - I minori detenuti
10.1 Caratteristiche generali
10.2 La salute dei minori

Il Documento in sintesi

A seguito dei recenti provvedimenti legislativi sulle carceri, emanati per far fronte al gravoso problema del sovraffollamento in un decennio caratterizzato da profondi cambiamenti normativi, il primo capitolo analizza dettagliatamente i recenti studi scientifici internazionali e italiani condotti sulla popolazione detenuta.

Nel secondo capitolo viene illustrato il protocollo di studio adottato e le informazioni rilevate attraverso lo strumento informatizzato costruito appositamente per la rilevazione. A questo si aggiunge l'accurata descrizione della popolazione arruolata. Complessivamente, su 17.086 detenuti adulti censiti alla data indice del 3 febbraio 2014, hanno partecipato all'indagine 15.751 persone, per una copertura totale pari al 92,2% del campione. La popolazione detenuta, com'è noto, è composta prevalentemente da uomini e anche la nostra coorte ne risulta rappresentata per il 94,2%. In accordo con precedenti studi, si conferma la giovane età media di questa popolazione, che risulta essere di 39,6 anni, con la fascia di età compresa tra i 30 e i 49 anni includente il 60% circa del totale dei detenuti. La nazionalità straniera costituisce il 46,3% del campione, pur con notevoli differenze a seconda della regione considerata. La popolazione nordafricana ed esteuropea si confermano le più rappresentate.

Il terzo capitolo parte dall'analisi dei principali fattori di rischio che intervengono in molte malattie croniche, come fumo e indice di massa corporea, oltre a prendere in considerazione il problema della sedentarietà, ovviamente obbligata, all'interno delle strutture detentive. La prevalenza del fumo di tabacco tra i detenuti è superiore al 70%, notevolmente più alta rispetto a quella registrata nella popolazione generale, e il numero medio di sigarette fumate al giorno è di circa 18. Anche per quanto riguarda il peso corporeo si rileva un valore lievemente più alto di persone obese fra i detenuti (+3% circa) rispetto a quanto osservato nella popolazione libera. Una volta descritti i principali fattori di rischio, il capitolo affronta il tema della salute facendo una prima distinzione fra persone che risultano affette da almeno una condizione patologica, anche non grave, e coloro che risultano in assenza di qualsiasi disturbo. Il primo gruppo, che rappresenta il 67,5% dei detenuti visitati, mostra notevoli differenze a seconda della regione considerata, della fascia di età e della nazionalità del detenuto. A questo fa seguito la suddivisione per grande gruppo di malattie codificate in base al sistema della Classificazione internazionale delle malattie - 9ª revisione - modifica clinica, dalla quale emerge l'importanza che ricoprono, nella popolazione detenuta, i disturbi psichici, le malattie infettive e quelle dell'apparato digerente. Oltre alle diagnosi di malattia, è stata condotta un'analisi anche sui farmaci prescritti all'interno delle carceri. In questo caso, i dati mostrano che il 52,7% dei detenuti arruolati nello studio ha assunto almeno un farmaco durante la nostra rilevazione, percentuale che sale al 78% se consideriamo le persone risultate affette da almeno una condizione patologica.

Il quarto capitolo approfondisce il gruppo di malattie più diffuso all'interno delle carceri: i disturbi psichici. Tale evidenza è ormai nota da decenni nell'ambito scientifico ed è stata ampiamente confermata anche nel nostro lavoro. Oltre il 40% dei detenuti arruolati è risultato essere affetto da almeno una patologia psichiatrica, con differenze notevoli a seconda della regione considerata. Il disturbo mentale più frequentemente diagnosticato è stato quello legato alla dipendenza da sostanze, che ha interessato oltre il 57% del totale dei partecipanti affetti da almeno un disturbo psichico. Successivamente, sono stati presi in considerazione anche gli altri tipi di disturbo psichico, riportando le differenze di prevalenza relative al genere, alla fascia di età e al gruppo etnico di appartenenza. È stata condotta anche un'analisi sui farmaci psicotropi prescritti, quali ansiolitici, antipsicotici, antiepilettici, antidepressivi, ipnotico-sedativi e farmaci per il trattamento delle dipendenze. Particolare attenzione è stata rivolta all'utilizzo di alcune categorie farmacologiche (benzodiazepine e farmaci per il trattamento delle dipendenze) nei detenuti con disturbi mentali da dipendenza da sostanze, a causa dei possibili effetti collaterali legati alla politerapia in questi soggetti.

Nel quinto capitolo si analizza l'andamento nella popolazione detenuta delle malattie dell'apparato gastrointestinale, che si collocano al secondo posto, dopo le patologie psichiatriche, per numero di diagnosi riscontrate, affliggendo il 14,5% di tutte le persone sottoposte a visita. Si sottolinea come circa il 40% dei disturbi di questo grande gruppo di malattie sia costituito dalle patologie dei denti e del cavo orale, storicamente estremamente diffuse all'interno delle strutture penitenziarie a causa della scarsa attenzione rivolta all'igiene orale da parte dei detenuti e a stili di vita non corretti (assunzione di sostanze stupefacenti e abitudine a fumo e alcol), e il 37,5% sia rappresentato da esofagiti, gastriti e ulcere gastro-duodenali, spesso legate allo stress, ad una dieta non equilibrata, al fumo, all'alcol e anche all'utilizzo eccessivo di alcuni farmaci, come gli anti-infiammatori non steroidei.

Il sesto capitolo tratta delle malattie infettive e parassitarie, che colpiscono l'11,5% di tutti i detenuti sottoposti a visita, confermando di essere un gruppo di patologie ad alta prevalenza nella popolazione detenuta. In particolare, l'epatite C costituisce la malattia infettiva più diffusa all'interno delle strutture penitenziarie partecipanti al nostro studio, con una prevalenza del 7,4%, seguita da epatite B e AIDS che colpiscono, entrambe, il 2% degli arruolati; meno frequenti risultano essere, invece, patologie come tubercolosi e sifilide, che affliggono rispettivamente lo 0,6% e lo 0,5% del totale dei detenuti. Per tutte queste malattie sono state analizzate le differenze di distribuzione per quanto riguarda il genere, la fascia di età e la nazionalità, l'associazione con l'eventuale presenza del disturbo da dipendenza da sostanze e, infine, il rispettivo trattamento farmacologico, vale a dire l'utilizzo nelle carceri dei farmaci anti-epatite, anti-retrovirali e anti-tubercolari.

Nel settimo capitolo si prendono in considerazione le altre malattie croniche, come quelle del sistema circolatorio, dell'apparato respiratorio e quelle endocrine e del metabolismo, tutte patologie che molto spesso sono legate all'invecchiamento.

Complessivamente, queste condizioni morbose risultano essere meno diffuse nella popolazione detenuta, rispetto alla popolazione generale, per via della giovane età riscontrata nei detenuti. Tuttavia, si segnala una prevalenza piuttosto alta, per una popolazione sostanzialmente giovane come quella detenuta, di patologie quali l'ipertensione (7% circa degli arruolati), le dislipidemie (3,7%) e il diabete mellito tipo II (3,1%). Tale fenomeno, associato al fatto che alcuni fattori di rischio per le malattie croniche (abitudine al fumo di tabacco, sedentarietà e dieta non equilibrata) sono estremamente frequenti nella popolazione detenuta, mette in guardia sul rischio concreto di trovarsi, in un futuro molto prossimo, con un carico notevole di patologie croniche all'interno delle strutture detentive.

Nell'ottavo capitolo si affronta il tema del rischio suicidario nelle carceri che, ormai, rappresenta una vera e propria emergenza di salute, tanto che nel 2007 l'Organizzazione mondiale della sanità ha prodotto uno specifico report nel quale venivano presentati i principali fattori di rischio e le possibili azioni da attivare per contrastare il fenomeno. Nel nostro studio, oltre a rilevare le informazioni riguardanti i tentativi suicidari e gli atti autolesivi compiuti nel corso dell'ultimo anno di detenzione, è stato effettuato uno screening specifico avvalendoci di uno strumento ampiamente utilizzato in quest'ambito (scala di Blaauw). Lo screening, che prevedeva l'attuazione di uno specifico protocollo di attività multidisciplinari, è stato attivato su tutti i detenuti "nuovi giunti da libertà" con o senza precedenti reclusioni, che accedevano in 6 strutture detentive (una per regione partecipante) caratterizzate dall'alto numero di ingressi dall'esterno. Circa il 53% dei nuovi giunti arruolati e sottoposti a valutazione per il rischio suicidario è risultato positivo: in particolare le donne hanno mostrato un rischio maggiore (77% di loro risultate positive) mentre, riguardo alla nazionalità, la popolazione a maggior rischio è risultata essere quella italiana con il 62% dei nuovi giunti risultati positivi. Il 44% circa dei detenuti positivi alla scala di Blaauw presentava almeno una patologia e il 56% delle diagnosi rilevate in questi soggetti era rappresentato dai disturbi psichici, soprattutto dal disturbo da dipendenza da sostanze.

Il nono capitolo esamina lo stato di salute delle persone che accedono per la prima volta in carcere, prendendo in considerazione le visite di primo accesso svolte sui soggetti che per la prima volta arrivavano nell'ambiente detentivo e su di cui la variabile ambientale detentiva non poteva aver avuto un ruolo sull'eventuale condizione di malattia. Nonostante l'esiguo numero del campione (N=41), i risultati ottenuti sono stati piuttosto interessanti e hanno mostrato come i nuovi giunti siano mediamente più giovani rispetto alla popolazione detenuta (35,4 anni vs. 39,6 anni), per la maggior parte di nazionalità italiana e abbiano una minor abitudine al fumo di tabacco, tanto da far registrare una prevalenza di fumatori del 59,3%, rispetto a quella del 71% della popolazione detenuta arruolata nel nostro studio. Per quanto riguarda le condizioni di salute, soltanto il 23,6% delle persone sono risultate affette da almeno una patologia, rispetto al valore del 67,5% rilevato nei detenuti della coorte. A far la parte del leone

ancora i disturbi psichici, con il 56% circa sul totale delle diagnosi di malattia riscontrate rappresentate, prevalentemente, da disturbi nevrotici o da dipendenza da sostanze.

Nel decimo capitolo vengono illustrati i risultati ottenuti sulla popolazione minorile detenuta. Nel nostro studio sono state coinvolte 6 strutture detentive per minori, per un totale di 86 detenuti minorenni (65% ragazzi e 35% ragazze). L'età media di questa popolazione è di circa 17 anni e il gruppo etnico più rappresentato è quello proveniente dall'Europa dell'Est (45% circa, con una percentuale che sfiora l'80% per quanto riguarda le femmine). Il livello scolastico è risultato essere molto basso, con il 20% dei ragazzi che non ha conseguito alcun titolo di studio, suggerendo il fatto che gran parte di questi ragazzi sfugge al controllo sociale, vivendo spesso in un grave stato di abbandono non solo familiare ma anche istituzionale. Circa il 40% del totale dei minori arruolati ha manifestato almeno una malattia, in particolar modo sono risultate essere maggiormente frequenti le patologie psichiatriche, coinvolgendo il 18,6% dei minorenni detenuti. Da sottolineare come si siano verificati 10 gesti autolesivi e 2 tentati suicidi in questo gruppo di persone, un fenomeno che evidenzia la necessità di intervenire, ancor più che nella popolazione detenuta adulta, con azioni volte a favorire il recupero sociale di questi soggetti.

Si segnala, infine, che nei capitoli di approfondimento dei grandi gruppi di malattie (disturbi psichici, malattie dell'apparato gastrointestinale, malattie infettive e parassitarie, malattie del sistema circolatorio, malattie endocrine e del metabolismo, malattie dell'apparato respiratorio) sono riportate le tabelle per ogni regione partecipante allo studio, relative alla prevalenza di tali patologie nei detenuti, alla distribuzione delle diagnosi e alla prescrizione dei farmaci ad esse associati.

All. 5

CORTE DI CASSAZIONE
UFFICIO DEL MASSIMARIO
Settore penale

Rel. n. III/03/2015

Roma, 6 maggio 2015

Novità legislative: L. 16 aprile 2015, n. 47. *"Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravita'".*

Le nuove disposizioni in tema di misure cautelari

Rif. Norm.: cod. proc. pen., artt. 274, 275, 276, 284, 289, 292, 299, 308, 309, 310, 311, 324; legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 21-ter.

Sommario: Premessa. – 1. Gli interventi sulle disposizioni in tema di esigenze cautelari. – 1.1. Segue: il nuovo requisito dell'"attualità" dei pericoli di fuga e di reiterazione. - 1.2. Segue: il divieto di desumere la sussistenza dei pericoli di fuga e di reiterazione "esclusivamente dalla gravità del titolo di reato per cui si procede". - 2. Gli interventi sulle disposizioni in tema di scelta delle misure: rafforzamento della funzione di *extrema ratio* attribuita alla custodia in carcere. – 2.1. La possibilità di applicazione congiunta delle altre misure cautelari. - 2.2. Custodia cautelare in carcere e arresti domiciliari con il c.d. "braccialetto elettronico". – 2.3. La progressiva "erosione" della presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere: le modifiche apportate al terzo comma dell'art. 275. - 2.4. Il venir meno degli "automatismi" di cui agli artt. 276, comma 1-ter, e 284, comma 5 bis, cod. proc. pen. - 3. Le modifiche alle disposizioni concernenti le misure interdittive. - 3.1. L'interrogatorio della persona cui è applicata la sospensione dall'esercizio di un pubblico servizio o ufficio. 3.2. I termini di durata massima delle misure interdittive. - 4. Le modifiche in tema di motivazione dell'ordinanza applicativa delle misure cautelari. - 4.1. Nullità "rilevabile d'ufficio" dell'ordinanza cautelare ex art. 292 cod. proc. pen. e poteri integrativi del tribunale del riesame. - 4.2. Segue: le modifiche apportate agli artt. 292 e 309 cod. proc. pen. 4.3. Segue: ulteriori possibili questioni applicative. - 5. Le ulteriori modifiche concernenti le impugnazioni in materia cautelare personale. - 5.1. Il procedimento di riesame: in particolare, la partecipazione del ricorrente all'udienza camerale. - 5.2. Segue: l'inedita possibilità di differire, ad istanza di parte, la data dell'udienza ed i termini per la decisione ed il deposito del provvedimento. - 5.3. Segue: la nuove disposizioni in tema di deposito dell'ordinanza di riesame e di perdita di efficacia della misura cautelare. - 5.3.1. La perdita di efficacia della misura alla luce del previgente decimo comma dell'art. 309 cod. proc. pen. - 5.3.2. Il nuovo testo del decimo comma dell'art. 309: l'introduzione di un termine perentorio anche per il deposito dell'ordinanza e l'esclusione della possibilità di rinnovare la misura "salve eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate". 5.3.3. Le possibili criticità correlate alle nuove disposizioni. - 5.4. L'intervento sui termini della decisione in appello ex art. 310 cod. proc. pen. - 5.5. I termini per la decisione nel giudizio di rinvio a seguito di annullamento dell'ordinanza emessa dal tribunale. - 6. L'impatto della riforma sul sistema delle impugnazioni avverso provvedimenti di sequestro. - 6.1 Il nuovo testo del settimo comma dell'art. 324 cod. proc. pen. e la natura del rinvio all'art. 309. 6.2. L'applicabilità delle altre disposizioni introdotte in tema di

impugnazioni cautelari personali. - 7. Le modifiche all'art. 21-ter l. 26 luglio 1975, n. 354 (ord. pen.).

Premessa. Con la legge 16 aprile 2015, n. 47, sono state introdotte alcune importanti novità nella normativa che regola, all'interno del codice di rito, la materia delle misure cautelari, che negli ultimi tempi ha visto il susseguirsi, com'è noto, di diverse altre modifiche legislative.

Basti qui richiamare, anzitutto, il rilevante intervento in tema di divieto di applicazione della custodia cautelare in carcere, in origine contenuto nel disegno di iniziativa parlamentare che ha dato luogo alla legge in commento, e successivamente "confluito" nel d.l. 26 giugno 2014, n. 92 (convertito, con modificazioni, in l. 11 agosto 2014, n. 117): si allude evidentemente alla modifica del comma 2-bis dell'art. 275 cod. proc. pen., ed al divieto ivi previsto di applicazione della custodia in carcere – fatte salve alcune particolari ipotesi – se il giudice ritiene che, all'esito del giudizio, la pena irrogata non sarà superiore a tre anni.

In precedenza, il d.l. 1 luglio 2013, n. 78 (convertito, con modificazioni, in l. 9 agosto 2013, n. 94), aveva modificato il secondo comma dell'art. 280 del codice di rito, innalzando da quattro a cinque anni il limite minimo del massimo edittale necessario per l'applicazione della custodia in carcere, ma aveva tenuto ferma la possibilità di ricorrere a tale misura per il delitto di finanziamento illecito dei partiti, di cui all'art. 7 l. 2 maggio 1974 (delitto punito con la reclusione fino a quattro anni); contestualmente, era stato modificato l'art 274, lett. c) dello stesso codice, con l'innalzamento anche qui da quattro a cinque anni del predetto limite per i reati il cui pericolo di reiterazione è fronteggiabile anche con la custodia in carcere, senza peraltro introdurre alcun richiamo, ai fini predetti, al delitto di finanziamento illecito. Il conseguente difetto di coordinamento tra i due articoli del codice è stato eliminato dall'art. 2, lett. b), della legge in commento, che ha appunto integrato la lett. c) dell'art. 274 inserendo il riferimento al delitto di finanziamento illecito (cfr. *infra*, § 1).

Un punto di contatto con l'odierno intervento legislativo può essere individuato anche nella modifica dell'art. 275-bis cod. proc. pen., introdotta dal d.l. 23 dicembre 2013, n. 146 (convertito, con modificazioni, in l. 21 febbraio 2014, n.10), che riduce la discrezionalità del giudice procedente nella prescrizione di particolari modalità di controllo (c.d. braccialetto elettronico) in sede di applicazione degli arresti domiciliari. Si vedrà infatti (§ 2.2) che la legge n. 47 ha introdotto uno specifico onere motivazionale, a carico del giudice che dispone la custodia in carcere, circa l'inidoneità, nel caso concreto, degli arresti domiciliari applicati con le richiamate procedure di controllo.

Non diversamente da quelli appena richiamati, anche l'intervento legislativo oggetto della presente analisi – svolta con la inevitabile sommarietà di una "primissima lettura" – appare inequivocamente improntato, soprattutto in alcuni aspetti, ad un ripensamento in senso ulteriormente restrittivo della possibilità di applicazione della custodia in carcere: ed è superfluo sottolineare come esso si inscriva in un più ampio quadro di modifiche normative –

concernenti anche la fase esecutiva - volte a dare concreta soluzione al problema del sovraffollamento carcerario, anche in relazione alle coeve sentenze della Corte EDU (9 ottobre 2013, Torreggiani c. Italia) e della Corte costituzionale (9 ottobre 2013, n. 279).

Particolarmente indicative, in questo senso, appaiono anzitutto le modifiche apportate dalla legge in commento al terzo comma dell'art. 275 cod. proc. pen., tra le quali assume un primario rilievo la completa rivisitazione – alla luce dei numerosi interventi della Corte costituzionale – delle disposizioni concernenti la presunzione di adeguatezza della sola misura inframuraria (§ 2.3). Nello stesso senso appaiono orientati, inoltre, gli interventi sulle disposizioni che – in presenza di particolari condotte (trasgressione delle prescrizioni concernenti gli arresti domiciliari, art. 276, comma 1-ter) o di particolari condizioni personali (condanna per evasione riportata nel precedente quinquennio, art. 284, comma 5-bis) - imponevano l'applicazione della custodia in carcere, sottraendo al giudice ogni valutazione discrezionale circa il possibile utilizzo degli arresti domiciliari (§ 2.4).

Altre disposizioni introdotte dalla legge n. 47 intervengono invece, più in generale, sui presupposti applicativi di tutte le misure personali, per un verso operando in senso restrittivo sulle connotazioni che devono assumere le esigenze cautelari di cui alle lett. b) e c) dell'art. 274 cod. proc. pen. (§ 1), per altro verso ampliando la possibilità di applicazione cumulativa – sia nel momento della scelta iniziale della misura, sia in quello di individuazione della più appropriata "risposta" in caso di aggravamento delle esigenze cautelari – di misure coercitive e di misure interdittive (*infra*, § 2.1).

Queste ultime sono poi oggetto di ulteriori specifici interventi modificativi, che appaiono volti a potenziarne l'efficacia e a creare quindi le condizioni per un più ampio e frequente ricorso – già in sede di richiesta da parte del pubblico ministero - alla misura interdittiva, anche (se non soprattutto) in luogo di quella detentiva (§ 3).

Si farà poi riferimento alle novità – anch'esse di portata generale, e di estremo rilievo – concernenti sia i requisiti motivazionali dell'ordinanza applicativa delle misure cautelari (con particolare riferimento alla necessità di una "*autonoma valutazione*", da parte del giudice procedente, di quanto indicato dall'art. 292: indizi, esigenze cautelari, elementi forniti dalla difesa, inadeguatezza di misure gradate in caso di applicazione della custodia in carcere), sia le radicali conseguenze derivanti, in sede di riesame, dalla mancanza dei requisiti medesimi (cfr. *infra*, § 4).

Verranno quindi passate in rassegna le modifiche - davvero radicali e di rilevante impatto - apportate al procedimento incidentale relativo alle impugnazioni in materia cautelare personale, specie con riferimento al riesame ed al giudizio di rinvio conseguente alla decisione di annullamento della Corte di cassazione (§ 5): modifiche di cui dovrà valutarsi – anche alla luce della pregressa elaborazione giurisprudenziale in ordine al rinvio all'art. 309 cod. proc. pen., contenuto nell'art. 324 dello stesso codice - l'effettiva integrale applicabilità anche ai procedimenti impugnatori relativi ai provvedimenti di sequestro (§ 6).

Un breve cenno, infine, verrà dedicato alle modifiche apportate dalla legge in commento all'art. 21-ter ord. pen., in tema di visita e assistenza, da parte delle persone detenute o internate, ai propri congiunti in gravi condizioni di salute o affette da handicap grave (§ 7).

1. Gli interventi sulle disposizioni in tema di esigenze cautelari. Gli articoli 1 e 2 della legge n. 47 hanno modificato l'art. 274 del codice di procedura penale - che individua, come è noto, i *pericula* legittimanti l'applicazione di una misura cautelare personale – con un duplice e "simmetrico" intervento sulle lettere b (pericolo di fuga) e c (pericolo di commissione di gravi delitti o di delitti della stessa specie), certamente ispirato dall'intento di condizionare l'applicazione delle misure cautelari ad una più rigorosa e stringente valutazione delle predette esigenze.

Inoltre, come già accennato in premessa, l'art. 274 lett. c) è stato modificato anche per "ripristinare" il coordinamento con l'art. 280 cod. proc. pen., venuto meno per effetto delle modifiche apportate, a tale articolo, dal legislatore del 2013: il novero delle fattispecie di reato per le quali è possibile applicare la custodia in carcere, qualora sussista il pericolo di reiterazione di delitti della stessa specie, è quindi oggi tornato a coincidere con quello individuato dall'art. 280, secondo comma, cod. proc. pen., quale condizione generale di applicabilità anche per l'applicazione della custodia in carcere (delitti puniti con reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, nonché il delitto di illecito finanziamento dei partiti di cui all'art. 7 l. n. 195 del 1974).

1.1. – Segue: il nuovo requisito dell'"attualità" dei pericoli di fuga e di reiterazione. La "simmetria" cui si accennava riguarda, in primo luogo, il fatto che, per effetto della novella, è necessaria la sussistenza di un pericolo non più solo "*concreto*", ma anche "*attuale*" sia quanto all'esigenza di cui alla lett. b), sia quanto a quella di cui alla lett. c) dell'art. 274 del codice di rito.

Il riferimento all'attualità era stato già da un ventennio inserito[1] nella lettera a) dell'art. 274, e quindi con esclusivo riferimento all'ulteriore esigenza cautelare relativa al pericolo per l'acquisizione o la genuinità della prova. La novella ha quindi reso omogenea, *in parte qua*, la normativa concernente le connotazioni delle varie esigenze, con intenti che - alla luce della relazione di accompagnamento alla proposta di legge – appaiono dichiaratamente restrittivi rispetto all'elaborazione giurisprudenziale della Corte di cassazione.

Va infatti ricordato che, secondo un consolidato orientamento della Suprema corte, "*la sussistenza del pericolo di fuga non deve essere desunta esclusivamente da comportamenti materiali, che rivelino l'inizio dell'allontanamento o una condotta indispensabilmente prodromica (come l'acquisto del biglietto o la preparazione dei bagagli), essendo sufficiente accertare con giudizio prognostico, in base tra l'altro alla concreta situazione di vita del*

[1] Ad opera della l. 8 agosto 1995, n. 332 (art. 3).

soggetto, alle sue frequentazioni, ai precedenti penali, ai procedimenti in corso, un reale ed effettivo pericolo, difficilmente eliminabile con tardivi interventi"[2]. Tale indirizzo si è posto in linea con gli insegnamenti delle Sezioni unite che - in relazione al pericolo di fuga necessario, ai sensi dell'art. 307 cod. proc. pen., per il ripristino della misura custodiale, dopo la scarcerazione per la decorrenza dei termini – hanno chiarito che la valutazione prognostica deve essere svolta "*non in astratto, e quindi in relazione a parametri di carattere generale, bensì in concreto, e perciò con riferimento ad elementi e circostanze attinenti al soggetto, idonei a definire, nel caso specifico, non la certezza, ma la probabilità che lo stesso faccia perdere le sue tracce (personalità, tendenza a delinquere e a sottrarsi ai rigori della legge, pregresso comportamento, abitudini di vita, frequentazioni, natura delle imputazioni, entità della pena presumibile o concretamente inflitta),* ***senza che sia necessaria l'attualità di suoi specifici comportamenti indirizzati alla fuga o a anche solo a un tentativo iniziale di fuga***"[3].

Peraltro, proprio richiamando alcuni brani di tale pronuncia, la citata relazione di accompagnamento alla proposta di legge (n. 631 AC) ha sostenuto la necessità di prevedere che il pericolo di fuga "*debba essere non solo concreto, ma anche attuale, nel senso che il rischio che la persona possa fuggire debba essere imminente*".

Considerazioni del tutto analoghe possono essere svolte – anche quanto all'intento restrittivo che sembra aver dato luogo alla modifica normativa – con riferimento al pericolo di reiterazione, in relazione al quale la Suprema corte ha in varie occasioni affermato che, "*ai fini della valutazione del pericolo che l'imputato commetta delitti della stessa specie, il requisito della concretezza non si identifica con quello dell'attualità, derivante dalla riconosciuta esistenza di occasioni prossime favorevoli alla commissione di nuovi reati, ma con quello dell'esistenza di elementi concreti sulla base dei quali è possibile affermare che l'imputato possa commettere delitti della stessa specie di quello per cui si procede, e cioè che offendano lo stesso bene giuridico*"[4].

In buona sostanza, la giurisprudenza ha correlato la configurabilità del pericolo di reiterazione di cui alla lett. c dell'art. 274 "*alla sola condizione, necessaria e sufficiente, che esistano elementi "concreti" (cioè non meramente congetturali)*" idonei a consentire una prognosi di commissione di ulteriori delitti analoghi[5]. In tale prospettiva, si è anche sostenuto che la concretezza del pericolo in questione "*può essere desunto anche dalla molteplicità dei*

---

[2] Sez. II, 5 dicembre 2013, n. 51436, Morosanu, Rv. 257981. In senso analogo, tra le altre, cfr. Sez. IV, 27 giugno 2006, n. 29998, Lemma, Rv. 234819; Sez. IV, 25 maggio 2007, n. 42683, Okongwu, Rv. 238299; Sez. V, Sentenza 7 giugno 2010, n. 25926 , Petrosillo, Rv. 248121. Va peraltro precisato che altre pronunce, anche recenti, hanno fatto esplicito riferimento al requisito dell'attualità, accanto a quello della concretezza: cfr. ad es. Sez. VI, 8 gennaio 2014, n. 3503, Munoz Castro, Rv. 258253, secondo cui "*la misura coercitiva del divieto di espatrio (art. 281 cod. proc. pen.) può essere applicata, nelle ipotesi in cui si procede per uno dei delitti previsti dall'art. 280 cod. proc. pen., quando dagli atti emerga un concreto e attuale pericolo che l'imputato si dia alla fuga all'estero, e non per il soddisfacimento delle esigenze cautelari di cui all'art. 274, lett. c), cod. proc. pen.*". In senso conforme, cfr. Sez. VI, Sez. 6, 27 maggio 1999, n. 1990, Rv. 214115.

[3] Sez. un., 11 luglio 2001, n. 34537, Litteri, Rv. 219600.

[4] Così ad es. Sez. VI, 5 aprile 2013, n. 28618, Vignali, Rv. 255857. In senso analogo, v. ad es. Sez. IV, 10 aprile 2012, n. 18851, Schettino, Rv. 253864; Sez. I, 3 giugno 2009, n. 25214, Pallucchini, Rv. 244829.

[5] Così da ultimo Sez. V, 11 maggio 2014, n. 24051, Lorenzini, Rv. 260143.

fatti contestati, in quanto la stessa, considerata alla luce delle modalità della condotta concretamente tenuta, può essere indice sintomatico di una personalità proclive al delitto, indipendentemente dall'attualità di detta condotta e quindi anche nel caso in cui essa sia risalente nel tempo"[6].

Come per il pericolo di fuga, la già citata relazione di accompagnamento alla proposta di legge ha sottolineato che l'inserimento del richiamo anche all'attualità del pericolo, oltre che alla sua concretezza, si propone di "*rafforzare l'esigenza di una valutazione più stringente dell'effettiva pericolosità del prevenuto*".

1.2. – Segue: il divieto di desumere la sussistenza dei pericoli di fuga e di reiterazione "esclusivamente dalla gravità del titolo di reato per cui si procede". L'ulteriore intervento simmetricamente effettuato, dagli artt. 1 e 2 della legge in commento, sulle disposizioni di cui alle lett. b) e c) dell'art. 274 cod. proc. pen., consiste nell'inserimento della seguente proposizione conclusiva: "*le situazioni di concreto e attuale pericolo non possono essere desunte dalla gravità del titolo di reato per il quale si procede*" (nella lett. c, si precisa che tale preclusione valutativa opera "*anche in relazione alla personalità dell'imputato*").

È interessante notare che, nella stesura originaria, era stata prevista l'introduzione di un comma 1-bis all'art. 274, contenente richiami tutt'affatto diversi: quanto al pericolo di fuga, si faceva riferimento alla "gravità del reato imputato"; mentre, quanto alla lett. c) dell'art. 274, si escludeva che la situazione di pericolo potesse essere desunta "esclusivamente dalle modalità del fatto per cui si procede", così come si escludeva che la personalità dell'imputato o indagato potesse "essere desunta unicamente dalle circostanze del fatto addebitato".

Non a caso, dalla già citata relazione di accompagnamento alla proposta di legge, emerge con chiarezza l'originario intento di escludere con tali locuzioni, da un lato, la praticabilità di interpretazioni volte a ravvisare il pericolo di fuga in ragione della sola "*severità della sanzione*" irrogata[7]. D'altro lato, con riferimento al pericolo di reiterazione, la citata relazione evidenziava anche la volontà di evitare che detto pericolo, "*anche alla luce della personalità del prevenuto*", potesse "*esser desunto unicamente dalla vicenda criminosa in oggetto*": con ciò chiaramente intendendo superare l'indirizzo interpretativo, largamente maggioritario nella giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo cui gli elementi apprezzabili per la configurabilità del pericolo di reiterazione "*possono essere tratti anche dalle specifiche modalità e circostanze del fatto, considerate nella loro obiettività, giacché la valutazione negativa della personalità dell'indagato può desumersi dai criteri oggettivi e dettagliati stabiliti dall'art. 133 cod. pen. tra i quali sono comprese le modalità e la gravità del fatto reato*"[8].

---

[6] Sez. III, 17 dicembre 2013, n. 3661/2014, Tipicchio, Rv. 258053). ello stesso senso, cfr. ad es. Sez. V, 16 novembre 2005, n. 45950, Salucci, Rv. 233222.

[7] La stessa relazione, peraltro, dava atto che tale opzione interpretativa era stata chiaramente respinta dalle Sezioni unite con la già citata sentenza Litteri (cfr. *supra*, § 1.1)

[8] Sez. II, 16 ottobre 2013, n. 51843, Caterino, Rv. 258070. In senso analogo, cfr., tra le altre, Sez. IV,9 gennaio 2005, n. 11179, Miranda, Rv. 231583; nel senso invece della impossibilità di valutare la personalità dell'imputato unicamente in base alle modalità e circostanze del fatto, cfr. Sez. IV, 1 aprile 2004, n. 37566, Albanese, Rv. 229141

Il testo definitivo delle disposizioni qui esaminate, risultante dalle modifiche apportate in Senato[9], fa peraltro riferimento, come accennato, alla "*gravità del titolo di reato per cui si procede*": sembra quindi di poter affermare che le disposizioni entrate in vigore intendano riferirsi **alla fattispecie incriminatrice astratta** contestata nel procedimento.

In tale prospettiva, peraltro, appare piuttosto problematica l'individuazione di un apprezzabile ambito applicativo per le nuove disposizioni, essendo difficile ritenere che una misura cautelare possa essere oggi richiesta, ed applicata, sulla sola base della gravità della risposta sanzionatoria prevista per il reato contestato: e ciò non solo e non tanto alla luce dell'ulteriore modifica concernente l'attualità dei pericoli di fuga e di reiterazione (cfr. *supra*, § 1.1), quanto soprattutto della necessità – chiaramente prevista dall'art. 274, e pacificamente affermatasi in giurisprudenza – di ancorare la valutazione prognostica a elementi concreti.

Basti qui ricordare, quanto al pericolo di fuga, la già citata sentenza Litteri delle Sezioni unite, che ha escluso non solo la possibilità di ravvisare detto pericolo sulla sola base della gravità della pena inflitta, ma anche di poter conferire esclusivo rilievo alla "*presunzione, ove configurabile, di sussistenza delle esigenze cautelari stabilita dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen.*".

Quanto al pericolo di reiterazione, si è già accennato alla elaborazione giurisprudenziale che ritiene comunque imprescindibile un giudizio prognostico basato su dati concreti: elaborazione che non sembra essere posta in discussione dal testo definitivo della novella, neppure quanto alla possibilità di valutare la personalità in base ai soli aspetti fattuali della vicenda. Del resto, si è da tempo evidenziato, in dottrina, che i parametri individuati dalla lett. c) dell'art. 274 ("*specifiche modalità e circostanze del fatto*"; personalità dell'imputato o indagato "*desunta da comportamenti o atti concreti o dai suoi precedenti penali*") hanno la specifica funzione di evitare che la valutazione in ordine alla sussistenza delle esigenze cautelari possa essere correlata al solo titolo di reato contestato[10].

2. Gli interventi sulle disposizioni in tema di scelta delle misure: rafforzamento della funzione di *extrema ratio* attribuita alla custodia in carcere. Si è già accennato, in premessa, al fatto che l'art. 275 del codice di rito ha subito una prima, rilevantissima modifica per effetto del d.l. n. 92 del 2014, conv. in l. n. 117 del 2014, che è intervenuto sul comma 2-bis estendendo il divieto di applicazione della custodia in carcere - già previsto in quella sede qualora si ritenga concedibile, in sentenza, la sospensione condizionale della pena – alle ipotesi in cui la valutazione prognostica del giudice procedente consenta di quantificare in meno di tre anni la pena detentiva da irrogare all'esito del giudizio[11].

---

[9] V. sul punto le perplessità del Servizio Studi della Camera, secondo cui "*dai lavori preparatori al Senato non emergono con chiarezza le ragioni e le conseguenze della modifica introdotta*" (pag. 8 della Scheda di lettura redatta dopo il predetto passaggio parlamentare).

[10] Sul punto, v. tra gli altri V. GREVI, *Misure cautelari*, in G. CONSO – V. GREVI – M. BARGIS, *Compendio di procedura penale*, 7° ed., Padova 2014, pag. 413, secondo cui il parametro della concretezza consente di escludere qualsiasi automatismo nell'adozione delle misure, e la conseguente loro "*obbligatorietà in base alla natura o alla gravità dell'imputazione cui si riferiscano i gravi indizi di colpevolezza*".

[11] Il nuovo testo del comma 2 bis fa comunque salva l'applicabilità della custodia in carcere nelle ipotesi di trasgressione alle prescrizioni inerenti a misure meno afflittive (artt. 276, comma 1-ter, su cui infra, § 2.4, e 280,

Con ulteriori importanti modifiche, la legge in commento ha inteso ulteriormente ridurre la possibilità di utilizzo della misura custodiale in carcere, sia nella fase applicativa che nel successivo svolgersi della "vicenda cautelare".

Tale obiettivo è stato perseguito attraverso la riaffermazione della funzione di *extrema ratio* attribuita dal sistema alla custodia in carcere, da un lato valorizzando e favorendo il ricorso a soluzioni alternative, di nuovo conio (quale quella dell'applicazione congiunta delle altre misure coercitive, finora praticabile solo nelle particolari circostanze di cui agli artt. 276, primo comma e 307, comma 1 bis), o comunque di recente "riscoperte" dal legislatore (quale quella degli arresti domiciliari con le procedure di controllo di cui all'art. 275 bis, nel testo modificato dal d.l. 146 del 2013, conv. dalla l. n. 10 del 2014); dall'altro intervenendo, in modo estremamente significativo, sulle disposizioni del codice che - in relazione ad alcuni titoli di reato (art. 275, terzo comma), a particolari condotte trasgressive dell'indagato (art. 276, comma 1 ter), o alle sue condizioni personali (art. 284, comma 5 bis) – precludevano al giudice una valutazione discrezionale circa l'individuazione della misura più appropriata, sancendo una presunzione di adeguatezza della sola misura inframuraria.

2.1 - La possibilità di applicazione congiunta delle altre misure cautelari. Una prima rilevante modifica concerne la riformulazione, ad opera dell'art. 3 della legge in commento, del principio dell'applicabilità della custodia in carcere solo in caso di inadeguatezza di ogni altra misura: si prevede infatti, nel novellato terzo comma dell'art. 275 cod. proc. pen., che la misura inframuraria "*può essere disposta soltanto quando le altre misure coercitive o interdittive, anche se applicate cumulativamente, risultino inadeguate*".

È noto che, secondo un indirizzo interpretativo ormai del tutto consolidato, "*l'applicazione cumulativa di misure cautelari personali può essere disposta soltanto nei casi espressamente previsti dalla legge agli artt. 276, comma primo, e 307, comma primo bis, cod. proc. pen.*" (Sez. un., 30 maggio 2006, n. 29907, La Stella, Rv. 234138, la quale ha precisato – muovendo dal principio di legalità su cui si impernia l'intero sottosistema cautelare personale, ai sensi dell'art. 272 del codice di rito - che, al di fuori dei casi in cui siano espressamente consentite da singole norme processuali, non sono ammissibili né l'imposizione "aggiuntiva" di ulteriori prescrizioni non previste dalle singole disposizioni regolanti le singole misure, né l'applicazione "congiunta" di due distinte misure, omogenee o eterogenee, che pure siano tra loro astrattamente compatibili)[12].

La novella rende quindi possibile l'applicazione congiunta di misure cautelari personali non più solo nelle ipotesi per così dire "patologiche", quali quella della trasgressione alle prescrizioni relativa a misure in corso (art. 276, primo comma) o della scarcerazione per

terzo comma, cod. proc. pen.), nei procedimenti per alcuni reati specificamente indicati (incendio boschivo, maltrattamenti in famiglia, atti persecutori, furto in abitazione o con strappo, nonché quelli indicati nell'art. 4 bis ord. pen.), nonché nelle ipotesi in cui gli arresti domiciliari non possono in concreto essere disposti per la mancanza di un idoneo luogo di esecuzione della misura.

[12] In senso analogo, tra le altre, cfr. Sez. III, 4 maggio 2004, n. 37987, Mosca, Rv. 230025; Sez. I, 21 ottobre 2009, n. 42891, Cianci, Rv. 245553.

decorrenza termini dell'imputato o indagato per reati di particolare allarme (art. 307, comma 1-bis), ma anche nel momento iniziale - e ovviamente del tutto "fisiologico" - in cui il giudice, investito di una richiesta di applicazione della custodia in carcere, è chiamato a verificare la praticabilità di "risposte" cautelari gradate: in tale prospettiva, la nuova disposizione offre al giudice uno strumento che può rivelarsi particolarmente utile, al fine di calibrare al meglio il proprio intervento nella fattispecie concreta.

Un problema interpretativo potrebbe riguardare la possibilità di avvalersi di tale strumento anche quale alternativa all'applicazione di una misura meno afflittiva della custodia in carcere, e quindi ad es. di disporre cumulativamente le misure dell'obbligo di dimora e della sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio in luogo degli arresti domiciliari richiesti dal pubblico ministero. Il tenore testuale della nuova disposizione, e il già richiamato principio di legalità di cui all'art. 272, potrebbero far propendere per la tesi negativa.

In senso contrario, peraltro, potrebbe essere forse valorizzato il fatto che una modifica del tutto speculare a quella dell'art. 275 è stata introdotta, dall'art. 9 della legge in commento, anche nel quarto comma dell'art. 299 del codice di rito: ovvero in relazione ai poteri del giudice procedente che venga sollecitato dal p.m. ad intervenire nuovamente, nell'ipotesi di aggravamento delle esigenze cautelari.

Infatti, alla già prevista possibilità di sostituire la misura applicata con un'altra più grave, o di disporre l'applicazione della misura in atto con modalità più gravose, è stata aggiunta appunto quella di applicare "*congiuntamente altra misura coercitiva o interdittiva*": al giudice è quindi oggi consentito intervenire, in ogni ipotesi di aggravamento delle esigenze - e dunque indipendentemente dal tipo di misura in atto - con un'ordinanza di applicazione cumulativa.

2.2. – Custodia cautelare in carcere e arresti domiciliari con il c.d. "braccialetto elettronico". L'intento della novella di riaffermare la funzione di *extrema ratio* della custodia in carcere emerge, con assoluta chiarezza, anche dall'aggiunta, all'art. 275 del codice di rito, di un comma 3-bis, ai sensi del quale "*nel disporre la custodia cautelare in carcere il giudice deve indicare le specifiche ragioni per cui ritiene inidonea, nel caso concreto, la misura degli arresti domiciliari con le procedure di controllo di cui all'articolo 275 bis, comma 1*" (cfr. art. 4, comma 3, della legge in commento).

Viene dunque introdotto un ulteriore, specifico onere motivazionale a carico del giudice che dispone la misura inframuraria, peraltro non nella naturale *sedes materiae* (ovvero all'interno dell'art. 292, che individua i requisiti dell'ordinanza applicativa), ma nell'articolo 275, dedicato ai criteri di scelta delle misure: un contesto in cui la disposizione appare peraltro superflua, dato che lo stesso art. 275 chiarisce inequivocabilmente, nella prima parte del terzo comma – come si è appena ricordato richiamando le modifiche ivi apportate dalla legge in commento (cfr. *supra*, § 2.1.1) – che la custodia in carcere può essere disposta solo quando anche l'applicazione cumulativa di ogni altra misura risulti inadeguata.

Deve poi osservarsi che anche la lettura del predetto art. 292 contribuisce a rendere problematica l'attribuzione, alla norma in commento, di un'autonoma portata applicativa, posto che il comma c-bis) di tale articolo richiede tra l'altro, a pena di nullità rilevabile d'ufficio, che l'ordinanza contenga "*l'esposizione delle concrete e specifiche ragioni per le quali le esigenze di cui all'articolo 274 non possono essere soddisfatte con altre misure*" (su tale disposizione, cfr. anche *infra*, § 4).

Del resto, la sussistenza dell'onere motivazionale in questione, anche prima della novella, era stata chiaramente affermata dalla Corte di cassazione in una recente pronuncia, secondo cui il giudice, "*nel valutare la inadeguatezza degli arresti domiciliari rispetto al pericolo di recidivanza deve adeguatamente motivare le ragioni per le quali le esigenze cautelari non possono essere tutelate con l'impiego del cosiddetto "braccialetto elettronico" che consente di monitorare continuamente la presenza dell'indagato nel perimetro entro il quale gli è consentito di muoversi*"[13].

Sembra quindi di poter affermare che, con la disposizione in esame, si sia inteso rimarcare il *favor* dell'ordinamento per il ricorso, in alternativa alla custodia in carcere, alla misura domiciliare corredata dal controllo elettronico: un *favor* del resto già chiaramente desumibile, come ricordato in premessa, alla luce delle modifiche apportate all'art. 275-bis ad opera del d.l. n. 146 del 2013 (conv. dalla l. n. 10 del 2014), ai sensi del quale la prescrizione delle procedure di controllo elettronico deve oggi essere senz'altro disposta dal giudice (accertata la disponibilità dei necessari apparati da parte della polizia giudiziaria), salvo che tali procedure vengano ritenute non necessarie in relazione alla natura ed al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto: laddove invece, prima di tale modifica, il controllo elettronico veniva disposto solo se ritenuto necessario.

2.3. – La progressiva "erosione" della presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere: le modifiche apportate al terzo comma dell'art. 275. L'art. 4 contiene una delle più significative modifiche introdotte dalla legge in commento al codice di rito: sono state infatti completamente rivisitate le disposizioni contenute nella seconda parte del terzo comma dell'art. 275, dedicata all'individuazione dei titoli di reato per i quali è possibile applicare solo la misura della custodia in carcere (salvo che gli elementi acquisiti comprovino l'insussistenza di esigenze cautelari).

È noto che, a partire dal 1991, è stata introdotta nel predetto comma una categoria di reati per i quali, in deroga ai generali principi in tema di scelta delle misure - di regola affidata alla valutazione discrezionale del giudice, in un'ottica improntata al "minimo sacrificio necessario" della libertà personale - vige una presunzione relativa, quanto alla sussistenza delle esigenze cautelari, ed una presunzione assoluta, quanto all'adeguatezza della sola custodia in carcere per fronteggiare tali esigenze[14]. Si tratta di una lista "*variamente modulata*

[13] Sez. II, 9 dicembre 2014, n. 52747, Schiavon, Rv. 261718

[14] Per effetto delle modifiche apportate, da ultimo, dal d.l. 23 febbraio 2009, n. 11 (conv. dalla l. 23 aprile 2009, n. 38), la lista comprendeva i delitti di cui all'art. 51, commi 3 bis e 3 quater, cod. proc. pen., nonché quelli previsti dai

nel corso del tempo, con pendolari alternanze tra interventi di restringimento e di dilatazione", ma connotata dalla costante presenza dei "*delitti di criminalità mafiosa o (*lato sensu*) di 'contiguità' alla mafia"* (così la recentissima Corte cost., 25 febbraio 2015, n. 48)[15].

Altrettanto noto è, peraltro, il percorso "demolitorio" compiuto dalla Corte costituzionale su tali disposizioni e culminato nella sentenza appena richiamata: un percorso articolatosi in ben nove declaratorie di illegittimità costituzionale emesse nel quinquennio 2010/2015, all'esito del quale il sistema a duplice presunzione (relativa e assoluta) è stato trasformato – per quasi tutti i titoli di reato individuati dal legislatore – in un sistema a duplice presunzione relativa[16]. Infatti, con tali decisioni, la Consulta ha sistematicamente dichiarato incostituzionale, per violazione degli artt. 3, 13 e 27 Cost., la presunzione di adeguatezza della sola custodia in carcere (salvo che le risultanze in atti comprovino l'insussistenza di esigenze cautelari) nella parte in cui non veniva fatta "*salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure*"[17].

È in tale tormentato contesto che interviene la legge in commento, con una riformulazione del terzo comma dell'art. 275 che appare senz'altro opportuna, dal momento che sembra recepire pienamente le indicazioni provenienti dalla Consulta, ed anzi probabilmente pone le condizioni – alla luce di quanto si dirà tra breve – idonee a prevenire ulteriori possibili declaratorie di illegittimità costituzionale.

Le finalità e la struttura della presente esposizione non consentono, evidentemente, di approfondire il tema in modo adeguato. Si ritiene tuttavia indispensabile, per una migliore comprensione della portata della modifica normativa, accennare ad alcuni tratti essenziali delle linee argomentative elaborate e più volte ribadite dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 265 del 2010:

- le presunzioni assolute, specie quando limitano i diritti fondamentali della persona, violano il principio di uguaglianza se connotate da arbitrarietà e irrazionalità (ovvero se non rispondenti all'*id quod plerumque accidit*);

---

seguenti articoli del codice penale: 575, 600 bis, primo comma, 600 ter, escluso il quarto comma, 609 bis, 609 quater, 609 octies.

[15] In www.dirittopenalecontemporaneo, con nota di G. LEO, *Cade la presunzione di adeguatezza esclusiva della custodia in carcere anche per il concorso esterno nell'associazione mafiosa*. Su tale pronuncia, v. anche *infra* nel testo.

[16] In argomento, cfr. tra gli altri V. MANES, *Lo 'sciame di precedenti' della Corte costituzionale sulle presunzioni in materia cautelare*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, pag. 457 segg.

[17] In questi termini, cfr. Corte cost., 21 luglio 2010, n. 265, in relazione ai delitti di induzione, favoreggiamento o sfruttamento della prostituzione minorile, nonché di violenza sessuale ed atti sessuali con minorenne; 12 maggio 2011, n. 164, in relazione al delitto di omicidio volontario; 19 luglio 2011, n. 231, in relazione al delitto di associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti; 3 maggio 2012, n. 110, in relazione al delitto di associazione per delinquere finalizzata alla contraffazione di marchi o altri segni distintivi o alla importazione o detenzione di cose recanti segni contraffatti; 25 marzo 2013, n. 57, in relazione ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 bis cod. pen. o al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste nel predetto articolo; 3 luglio 2013, n. 213, in relazione al delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione; 16 luglio 2013, n. 232, in relazione al delitto di violenza sessuale di gruppo; 25 febbraio 2015, n. 48, cit., in relazione al delitto di concorso esterno in associazione di stampo mafioso. A tali pronunce, tutte concernenti il terzo comma dell'art. 275 cod. proc. pen., deve aggiungersi Corte cost., 16 dicembre 2011, n. 331, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – con identico dispositivo – dell'art. 12, comma 4 bis, t.u. Imm., contenente una identica disposizione in tema di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

- la presunzione di adeguatezza della sola custodia in carcere, per i delitti di mafia, aveva superato siffatta verifica già negli anni successivi alla sua introduzione (cfr. Corte cost., ord. 2 novembre 1995, n. 450), perchè "*l'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso implica un'adesione permanente ad un sodalizio criminoso di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali e dotato di particolare forza intimidatrice*", rendendo quindi ragionevole la regola di esperienza per cui solo la custodia in carcere è in grado di "*troncare i rapporti tra l'indiziato e l'ambito delinquenziale di appartenenza, neutralizzandone la pericolosità*" (sent. n. 265 del 2010)[18];
- l'assenza di siffatte connotazioni criminologiche nelle altre fattispecie di reato assoggettate allo speciale regime cautelare, e la conseguente impossibilità di ricavare analoghe "basi statistiche", ha comportato la violazione dei richiamati parametri e le conseguenti declaratorie di incostituzionalità, perché il carattere assoluto della presunzione di adeguatezza della sola custodia in carcere implicava la negazione, totale e indiscriminata, del principio del "minimo sacrificio necessario";
- tale differenza strutturale con il delitto di associazione mafiosa è risultata decisiva, nelle valutazioni della Consulta, non solo per le fattispecie di regola monosoggettive (omicidio, favoreggiamento dell'immigrazione, sequestro di persona a scopo di estorsione), ma anche per quelle necessariamente plurisoggettive (violenza sessuale di gruppo) e per le stesse ipotesi associative diverse da quelle di tipo mafioso (ovvero per i sodalizi finalizzati al compimento di reati nel settore degli stupefacenti e della contraffazione: anche per questi ultimi, infatti, non si è ritenuta ravvisabile una regola di esperienza idonea a fondare la presunzione assoluta di adeguatezza, trattandosi di "*fattispecie aperte, qualificate solo dalla tipologia dei reati fine e non già da particolari caratteristiche del vincolo associativo, così da abbracciare situazioni marcatamente eterogenee sotto il profilo considerato*"; cfr. sentt. n. 231 del 2011, 110 del 2012);
- ad analoghe conclusioni la Corte costituzionale è infine giunta – con una parziale revisione delle valutazioni espresse nel 1995 - sia quanto ai i reati aggravati ai sensi dell'art. 7 del d.l. n. 152 del 1991 (dato che anche i reati commessi con metodo mafioso, oppure volti ad agevolare le associazioni ex art. 416 bis, non implicano né presuppongono "*necessariamente un vincolo di appartenenza permanente*" al sodalizio, e non assicurano quindi alla presunzione assoluta un fondamento giustificativo costituzionalmente adeguato: sent. n. 57 del 2013), sia quanto alle ipotesi di concorso esterno nell'associazione di stampo mafioso (difettando anche in questo caso l'appartenenza al sodalizio, e quindi "*quel vincolo di 'adesione permanente' al gruppo criminale...in grado di legittimare, sul piano empirico-*

[18] La predetta regola di esperienza è stata fatta propria anche dalla CEDU nella sentenza 6 novembre 2003, Pantano c. Italia, che ha ritenuto quindi la disposizione conforme ai parametri convenzionali.

sociologico, il ricorso in via esclusiva alla misura carceraria, quale unico strumento idoneo a recidere i rapporti dell'indiziato con l'ambiente delinquenziale di appartenenza e a neutralizzarne la pericolosità": sent. n. 48 del 2015).

Il percorso interpretativo compiuto dalla Corte costituzionale ha certamente svolto un ruolo decisivo nelle scelte compiute dal legislatore con l'intervento oggi in esame: scelte che sembrano anzi interpretabili, almeno in parte, come una vera e propria "presa d'atto" delle valutazioni compiute lungo tale percorso.

Va infatti evidenziato, anzitutto, che nel nuovo testo del terzo comma dell'art. 275 la **presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere (salva sempre l'accertata insussistenza di esigenze cautelari) è stata mantenuta, oltre che per il delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen., solo per le ulteriori ipotesi associative di cui agli artt. 270 e 270-bis (concernenti, rispettivamente, le associazioni sovversive e quelle aventi finalità di terrorismo o di ordine democratico). È stato dunque abbandonato, ai fini che qui specificamente interessano, il riferimento all'elenco di fattispecie incriminatrici contenuto – al ben diverso fine di individuare, com'è noto, le attribuzioni del P.M. distrettuale - nei commi 3 bis e 3 quater dell'art. 51 del codice di rito.**

Si tratta di una "scelta di campo" estremamente significativa, dal momento che, per un verso, il comma 3-bis fa riferimento – oltre che al delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen. - a numerose altre ipotesi di reato, anche associative, il cui regime cautelare non era stato ancora colpito da declaratorie di illegittimità costituzionale: basti pensare ad es. all'associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di t.l.e. (art. 291-quater d.P.R. n. 43 del 1973), alle attivita' organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 260 t.u. amb.), ecc.. Tali fattispecie, evidentemente, sono state ritenute prive delle particolari connotazioni del vincolo associativo evidenziate dalla Consulta a proposito dell'associazione di stampo mafioso, indispensabili per ritenere ragionevole la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia in carcere (v. quanto già osservato per le pronunce in tema di associazioni finalizzate alla commissione di reati nel settore della contraffazione e degli stupefacenti[19]).

Per altro verso, va adeguatamente posto in evidenza che **l'abbandono del richiamo al comma 3-quater dell'art. 51 ha comportato il venir meno della presunzione assoluta anche per ciò che riguarda i delitti con finalità di terrorismo (ad eccezione, come detto, dell'ipotesi associativa)**.

Anche in questo caso, la scelta legislativa appare chiaramente correlata alle valutazioni espresse dalla Corte costituzionale a proposito dei reati aggravati ai sensi dell'art. 7 d.l. n. 152 del 1991 e del concorso esterno in associazione mafiosa (cfr. *supra*): si è evidentemente ritenuto, infatti, che i delitti aggravati ai sensi dell'art. 270-sexies cod. pen. non postulino necessariamente che il loro autore sia permanentemente dedito alla causa

[19] Nel corso dell'*iter* parlamentare, il reato di cui all'art. 74 T.U. Stup. era stato in realtà reinserito tra quelli "a custodia in carcere obbligatoria", ma tale disposizione è stata soppressa dalla Camera, in seconda lettura, evidentemente avuto riguardo alla declaratoria di illegittimità costituzionale già intervenuta con la sentenza n. 231 del 2011.

terroristica o eversiva, con vincoli di appartenenza, legami con i correi, inserimento nel contesto criminale, ecc. che, invece, legittimano il mantenimento della presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere per gli appartenenti ad un'associazione avente le medesime finalità[20].

Il richiamo ai commi 3-bis e 3-quater dell'art. 51 è stato invece utilizzato per individuare, nell'ultima parte del novellato terzo comma dell'art. 275, un'area di applicazione della doppia presunzione relativa nei termini delineati dalla Consulta (ed anzi ricorrendo ad un testuale "recupero" dei dispositivi delle varie pronunce richiamate).

La legge n. 47 del 2015 ha infatti previsto che, **in presenza di gravi indizi per i delitti indicati nei predetti commi dell'art. 51 (ad eccezione, ovviamente, di quelli associativi per i quali è rimasta ferma la presunzione assoluta), "*è applicata la custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari o che, in relazione al caso concreto, le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure*"**; la **medesima disposizione si applica anche ove ricorrano gravi indizi per altri delitti specificamente indicati (il cui regime cautelare, in alcuni casi, era già stato ritenuto costituzionalmente illegittimo: si tratta, in particolare, degli "*articoli 575, 600 bis, primo comma, 600 ter, escluso il quarto comma, 600 quinquies e, quando non ricorrano le circostanze attenuanti contemplate, 609 bis, 609 quater e 609 octies del codice penale*")**.

Può conclusivamente osservarsi che, per ciò che specificamente riguarda i "reati di mafia", il predetto regime cautelare risulta oggi applicabile non solo alle ipotesi di concorso esterno in associazione mafiosa (sent. n. 48 del 2015) ed ai reati commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis cod. pen. ovvero al fine di agevolare l'attività del sodalizio di stampo mafioso (reati inseriti nel'elenco di cui al comma 3-bis dell'art. 51, e già "colpiti" dalla sent. n. 57 del 2013), ma anche all'ulteriore delitto di scambio elettorale politico mafioso di cui all'art. 416-ter cod. pen., che è stato inserito dall'art. 2 l. 23 febbraio 2015, n. 19, nel predetto elenco di cui al comma 3-bis: a tale delitto, la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere è risultata quindi applicabile solo nel breve periodo intercorso tra i due interventi legislativi del 2015[21].

2.4. – Il venir meno degli "automatismi" di cui agli artt. 276, comma 1-ter, e 284, comma 5-bis, cod. proc. pen.. Anche le disposizioni di cui agli artt. 5 e 6 della legge in commento sono state introdotte con il chiaro intento di ridurre il più possibile l'applicazione della misura custodiale in carcere: sono state infatti modificate altre norme del codice di rito

---

[20] Prima della modifica in commento, si era in dottrina ritenuto che, altre all'associazione ex art. 270 bis, cod. pen., anche i delitti di arruolamento e addestramento con finalità terroristica (artt. 270 quater e 270 quinquies) avrebbero potuto superare lo scrutinio di costituzionalità correlato alla presunzione assoluta di adeguatezza, dal momento che "*alla rete terroristica (e quindi non solo alla 'associazione') è in genere sotteso (non solo un gruppo strutturato ed organizzato, bensì pure) una connessione anche trasnazionale fatta di legami umbratili e omertosi, che si avvale di canali di comunicazione* natura sui *difficili da scoprire e penetrare*" (V. MANES, *op. cit.*, pag. 466).

[21] In termini critici sulle ricadute cautelari di tale inserimento, si era espresso, prima della legge n. 47, G. LEO, *op. cit.*, par. 6.

che, in presenza di determinati presupposti, privano il giudice procedente di una piena discrezionalità nella scelta della misura da applicare nel caso concreto.

Si allude in particolare, da un lato, all'art. 276, comma 1-ter, che nel testo finora vigente prevedeva la sostituzione degli arresti domiciliari con la custodia in carcere in caso di trasgressione alle prescrizioni concernenti il divieto di allontanarsi dal luogo di esecuzione della misura: e ciò in deroga alla regola generale stabilita nel primo comma dell'art. 276, secondo cui il giudice, in caso di trasgressione alle prescrizioni inerenti ad una misura cautelare, "*può disporre la sostituzione o il cumulo con altra più grave, tenuto conto dell'entità, dei motivi e delle circostanze della violazione*".

D'altro lato, viene in rilievo l'art. 284, comma 5-bis, del codice di rito, che nel testo finora vigente poneva una presunzione assoluta di inadeguatezza degli arresti domiciliari nei confronti "*di chi sia stato condannato per il reato di evasione nei cinque anni precedenti al fatto per il quale si procede*", vietando "*comunque*", a costoro, la concessione della misura in questione[22].

È interessante notare che, nel corso dell'*iter* che ha condotto all'approvazione della legge in commento[23], entrambe le disposizioni in questione erano state del tutto abrogate, al fine evidentemente di restituire, al giudice procedente, la piena discrezionalità cui si è poc'anzi accennato; nel testo poi definitivamente approvato, invece, si è preferito modificare le norme esistenti, eliminando il descritto automatismo.

Per un verso, infatti, la sostituzione degli arresti domiciliari con la custodia in carcere, in caso di trasgressione alle prescrizioni sul divieto di allontanarsi, viene oggi disposta dal giudice "*salvo che il fatto sia di lieve entità*": in altri termini, l'applicazione della misura inframuraria non è più automaticamente ricollegata all'avvenuta trasgressione[24], ma necessita di un previo apprezzamento in ordine all'effettivo disvalore della trasgressione medesima[25].

Sembra opportuno evidenziare, al riguardo, che il comma 1-ter continua a derogare al principio generale, fissato nel primo comma dello stesso art. 276, secondo cui il giudice valuta discrezionalmente l'opportunità della sostituzione alla luce non solo dell'entità, ma anche "*dei motivi e delle circostanze*" dell'azione: elementi che – stando almeno al tenore letterale della nuova disposizione – sembrerebbero esclusi dal novero dei parametri su cui il giudice è chiamato ad operare la valutazione. Sicchè anche un episodio di trasgressione minima, pur se determinata da motivi allarmanti, potrebbe - almeno in teoria - non comportare più la sostituzione degli arresti domiciliari con la custodia in carcere.

Per altro verso, ai sensi del novellato comma 5-bis dell'art. 284 cod. proc. pen., il divieto di concessione degli arresti domiciliari al condannato per evasione nel precedente

---

[22] Tale divieto "*ha carattere assoluto e deve intendersi quale divieto di applicazione di qualsivoglia misura cautelare meno afflittiva della custodia carceraria*" (cosi Sez. IV, 4 luglio 2013, n. 31434, Sanseverino, Rv. 255954).
[23] Cfr. la Scheda di lettura del Servizio Studi della Camera dei Deputati, pag. 15
[24] In tal senso cfr. ad es. Sez. V, 29 settembre 2011, Algieri, Rv. 251715.
[25] Alcune decisioni della Corte di cassazione avevano peraltro negato, anche prima della novella, connotazioni di automaticità alla sostituzione degli arresti domiciliari: cfr. ad es Sez. VI, 18 febbraio 2008, n. 21487, Moccia, Rv. 240065.

quinquennio[26] è tuttora operante, "*salvo che il giudice ritenga, sulla base di specifici elementi, che il fatto sia di lieve entità e che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con tale misura*".

Per effetto della novella, quindi, il divieto non è più assoluto, potendo essere superato qualora, anzitutto, gli arresti domiciliari risultino idonei a fronteggiare le esigenze cautelari manifestatesi nella fattispecie concreta: il giudice procedente è quindi chiamato, anche in questo caso, ad una verifica secondo gli ordinari parametri di adeguatezza di cui all'art. 275, primo comma, cod. proc. pen..

Quanto poi al secondo presupposto individuato dalla nuova disposizione per il venir meno del divieto, deve osservarsi che la locuzione "*fatto di lieve entità*" sembra chiaramente da riferire al fatto per cui si procede: peraltro, una presunzione di adeguatezza dei soli arresti domiciliari per fatti ritenuti in concreto lievi [27], in alternativa alla custodia in carcere, potrebbe far sorgere qualche perplessità di ordine sistematico, sia in relazione al principio generale di proporzionalità di cui all'art. 275, secondo comma, cod. proc. pen., sia soprattutto alla luce del percorso compiuto dalla giurisprudenza costituzionale in tema di presunzioni afferenti la custodia in carcere (cfr. *supra*, § 2.3). In tale prospettiva, potrebbe rivelarsi opportuno un ripensamento del già citato indirizzo giurisprudenziale che, nel divieto di concessione degli arresti domiciliari sancito dal comma 5 bis dell'art. 284, ritiene implicitamente compreso anche quello di applicare misure ulteriormente gradate (misure che nel caso concreto, soprattutto in relazione alla lieve entità del fatto per cui si procede, potrebbero risultare adeguate e rispondenti al principio del "minimo sacrificio necessario").

Sembra invece da escludere la fondatezza di un'interpretazione del nuovo comma 5-bis dell'art. 284 volta a ricondurre la locuzione "*lieve entità*" al fatto per cui è intervenuta la condanna per evasione[28]: oltre a risultare problematica su un piano strettamente letterale, tale ipotesi ricostruttiva potrebbe far sorgere criticità di ordine diverso, correlate alla necessità di rivisitare - "*assumendo nelle forme più rapide le relative notizie*", come recita l'immutata ultima parte del comma 5-bis, e basandosi su "*specifici elementi*" - episodi ormai definiti con sentenza irrevocabile.

3. Le modifiche alle disposizioni concernenti le misure interdittive. Come già accennato in premessa, la legge n. 47 del 2015 interviene, con due articoli, anche sulle disposizioni del codice di rito concernenti le misure cautelari interdittive.

Si tratta di modifiche aventi, in un caso, un ambito limitato alla sola misura della sospensione dall'esercizio di un pubblico servizio o ufficio (in relazione alle modalità di

---

[26] Un divieto che, da ultimo, è stato ritenuto prevalere anche sulla disposizione (art. 275, comma 32 bis) che, in linea generale, non consente l'applicazione della custodia in carcere in caso di condanna a pena inferiore a tre anni: cfr. Sez. II, 12 marzo 2015, n. 14111, Rondinone

[27] Come già precedentemente accennato, il divieto di cui al comma 5-bis è stato finora interpretato come disposizione ostativa anche all'applicazione di misure meno afflittive degli arresti domiciliari: cfr. Sez. IV, n. 31434 del 2013, cit. alla nota 22.

[28] Deve trattarsi di una pronuncia divenuta irrevocabile (Sez. VI, 24 novembre 2010, n. 44000, Napolitano, Rv. 248815), ed il termine quinquennale deve essere correlato al momento della condanna e non del fatto di reato (Sez. VI, 14 luglio 2009, n. 38148, Tonelli, Rv. 244778).

espletamento dell'interrogatorio di garanzia: art. 289, secondo comma, modificato dall'art. 7 della legge); mentre, nell'altro, le modifiche riguardano i termini di durata massima di tutte le misure interdittive, che vengono completamente ridefiniti (cfr. l'art. 308, come modificato dall'art. 10 della legge in commento).

Sembra peraltro possibile individuare, nei due interventi, un denominatore comune, costituito dall'intento di accrescere le potenzialità di tali misure, evidentemente al fine di favorirne una più ampia applicazione, da parte del giudice, anche (se non soprattutto) in luogo delle misure detentive eventualmente richieste dal pubblico ministero.

3.1. – L'interrogatorio della persona cui è applicata la sospensione dall'esercizio di un pubblico servizio o ufficio. Com'è noto, l'art. 289 cod. proc. pen., dedicato alla misura interdittiva della sospensione dall'esercizio di un pubblico servizio o ufficio, contiene, nel secondo comma, una rilevante deroga ai principi generali in tema di instaurazione del contraddittorio con la persona da sottoporre a misura cautelare.

Infatti, mentre l'art. 294 prevede in via generale che l'interrogatorio di garanzia deve avvenire entro cinque giorni dall'inizio dell'esecuzione della misura custodiale in carcere (primo comma), ovvero entro dieci giorni dall'esecuzione o dalla notifica del provvedimento che dispone ogni altra misura, coercitiva o interdittiva (comma 1 bis), l'art. 289 dispone che, nel corso delle indagini preliminari, il giudice procede all'interrogatorio prima di decidere sulla richiesta del pubblico ministero di sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio.

Con tale disposizione, in altri termini, si esclude - nella sola specifica ipotesi considerata - la possibilità di emettere "a sorpresa", ovvero senza la previa instaurazione del contraddittorio con l'indagato, il provvedimento cautelare richiesto dal p.m.. I dubbi di legittimità costituzionale sollevati in proposito, con riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., sono stati disattesi dalla Consulta, secondo cui "*la norma amplia la sfera delle garanzie - con particolare riguardo al diritto di difesa - dei soggetti in favore dei quali opera e la sua 'ratio' sembra essere rinvenibile nell'esigenza, la cui attuazione rientra nelle scelte discrezionali del legislatore, di verificare anticipatamente che la sospensione dall'ufficio o dal servizio non rechi, senza effettiva necessità, pregiudizio alla continuità della pubblica funzione o del servizio pubblico*"[29].

Occorre precisare, al riguardo, che la giurisprudenza di legittimità ha interpretato estensivamente tale disposizione, affermando la sussistenza dell'obbligo di procedere all'interrogatorio anticipato non solo nell'ipotesi - l'unica espressamente considerata dal secondo comma dell'art. 289, nel testo finora vigente - in cui la richiesta del p.m. avesse avuto ad oggetto la misura interdittiva in questione, ma anche in quella in cui il g.i.p., disattendendo la richiesta di applicazione di una misura coercitiva, si fosse appunto orientato per la sospensione ex art. 289[30].

---

[29] Corte cost., ord. 22 giugno 2000, n. 229.

[30] In tal senso cfr. ad es. Sez,. VI, 5 febbraio 2008, n. 16346, Introcaso, Rv. 239728. Controversa era invece l'applicabilità della disposizione qualora la sospensione fosse stata applicata dal tribunale del riesame, in accoglimento

La legge in commento (art. 7) ha invece espressamente escluso, in tale ultima ipotesi, la sussistenza dell'obbligo di procedere all'interrogatorio preventivo: il nuovo testo del secondo comma dell'art. 289 precisa infatti che, se la misura interdittiva in questione "*è disposta dal giudice in luogo di una misura coercitiva richiesta dal pubblico ministero, l'interrogatorio ha luogo nei termini di cui al comma 1 bis dell'art. 294*".

In buona sostanza, la portata applicativa della disposizione derogatoria di cui all'art. 289 è stata limitata alla sola ipotesi testualmente prevista anche prima della legge n. 47: quella in cui, nel corso delle indagini preliminari, il ricorso alla misura interdittiva della sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio sia stato ritenuto adeguato e proporzionato dallo stesso pubblico ministero richiedente. Resta quindi salvo "l'effetto sorpresa", comune all'applicazione di ogni altra misura cautelare personale, nella diversa ipotesi in cui sia stato il giudice procedente a ritenere idonea la sospensione ex art. 289, in luogo della misura coercitiva richiesta dal p.m..

3.2. – I termini di durata massima delle misure interdittive. Com'è noto, la materia viene regolata dall'art. 308 cod. proc. pen., che, nel testo finora vigente, prevedeva una sorta di "doppio binario".

Infatti, il secondo comma dell'art. 308 disponeva, da un lato, che le misure interdittive perdessero efficacia dopo il decorso di due mesi dall'inizio della loro esecuzione, salvo che fossero state applicate per esigenze probatorie: era infatti possibile, in tal caso, rinnovarle anche oltre i due mesi, ma non oltre il termine indicato dal primo comma dello stesso art. 308 per le misure coercitive diverse dalla custodia cautelare (termine pari al doppio di quelli previsti dall'art. 303).

D'altro lato, il comma 2-bis dell'art. 308 (introdotto dalla l. 6 novembre 2012, n. 190) prevedeva un regime particolare per le misure interdittive disposte in relazione ad alcuni reati contro la pubblica amministrazione: in tali ipotesi, il termine "ordinario" era elevato a sei mesi dall'inizio dell'esecuzione, mentre il termine ultimo per la possibilità di rinnovazione – sempre e solo per esigenze probatorie – era elevato al triplo dei termini previsti dall'art. 303.

La brevità ed eccessiva "rigidità" del termine ordinario di due mesi era stata oggetto di valutazioni critiche, anche per le implicazioni concernenti il sistematico ricorso a misure coercitive forse sproporzionate rispetto al caso concreto, ricorso causato proprio dalla difficoltà di utilizzare lo strumento interdittivo soprattutto per fronteggiare il pericolo di reiterazione di condotte criminose analoghe.

A tali criticità ha probabilmente inteso porre rimedio l'art. 10 della legge in commento, che ha completamente modificato la disciplina dei termini di durata delle misure interdittive, tra l'altro eliminando – con la totale abrogazione del comma 2-bis dell'art. 308 - il "doppio binario" introdotto nel 2012 dalla c.d. legge Severino.

---

dell'appello ex art. 310 cod. proc. pen.: in senso favorevole, cfr. ad es. Sez. V, 12 luglio 2010, n. 33338, Caboni, Rv. 248154; in senso contrario, anche in considerazione dalla già avvenuta instaurazione del contraddittorio nel procedimento d'appello, v. ad es. Sez. II, 12 marzo 2013, n. 29132, Tomassetti, Rv. 256346.

In particolare, il primo periodo del novellato secondo comma dell'art. 308 dispone che *"le misure interdittive non possono avere durata superiore a dodici mesi e perdono efficacia quando è decorso il termine fissato dal giudice nell'ordinanza"*: in luogo del termine "rigido" di due mesi (e di quello di sei mesi, che era stato stabilito nelle ipotesi di cui al comma 2 bis), è dunque oggi prevista – per il soddisfacimento di tutte le esigenze cautelari, e per ogni titolo di reato - una durata che il giudice può determinare discrezionalmente, ma che non può comunque superare i dodici mesi.

Altrettanto rilevante è l'ulteriore disposizione contenuta nel secondo periodo del secondo comma dell'art. 308, ai sensi del quale, qualora le misure interdittive siano state disposte per esigenze probatorie, *"il giudice può disporne la rinnovazione nei limiti temporali previsti dal primo periodo del presente comma"*: viene quindi confermata la possibilità di rinnovazione della misura (solo per fronteggiare esigenze probatorie), ma il termine massimo non può superare, anche in caso di rinnovazione, i dodici mesi previsti in via ordinaria.

Sembra quindi possibile affermare, conclusivamente, che - all'introduzione del principio di "flessibilità" della durata, ed al consistente ampliamento del termine massimo - fa riscontro una sensibile riduzione dell'arco temporale in cui è possibile disporre la rinnovazione della misura interdittiva per esigenze probatorie: infatti, detto termine – che nella già ricordata ottica del "doppio binario" veniva quantificato nel doppio o addirittura nel triplo dei termini stabiliti dall'art. 303 – viene oggi del tutto sganciato da tale articolo, e ricondotto all'interno dell'ordinario termine massimo annuale.

4. Le modifiche in tema di motivazione dell'ordinanza applicativa delle misure cautelari. La legge n. 47 si segnala anche per le rilevanti modifiche apportate sia alle disposizioni del codice di rito che individuano i requisiti dell'ordinanza applicativa di una misura cautelare, sia a quelle che regolano le conseguenze derivanti dalla mancanza dei predetti requisiti: modifiche chiaramente volte ad evitare, come emerge dall'esame dei lavori parlamentari, la redazione di motivazioni *"appiattite su quelle del pubblico ministero richiedente"*[31].

Si allude in particolare, da un lato, all'art. 8 della legge in commento, che ha inserito alle lettere c) e c-bis) del secondo comma dell'art. 292, accanto alla *"esposizione"*, l'ulteriore requisito della *"autonoma valutazione"* degli elementi ivi indicati (esigenze cautelari, indizi, irrilevanza delle argomentazioni difensive, ecc.); dall'altro, all'art 11 della legge, che è intervenuto sul nono comma dell'art. 309, ridisegnando i poteri decisori attribuiti al tribunale del riesame nelle ipotesi di carenza motivazionale.

Per meglio chiarire la portata innovativa del combinato disposto di tali articoli, appare opportuno soffermarsi - ovviamente in estrema sintesi – su alcuni snodi problematici emersi nell'interpretazione e nella concreta applicazione del quadro normativo previgente.

---

[31] Cfr, la scheda (*"Sintesi del contenuto"*) redatta dal Servizio Studi del Senato in occasione dell'esame in prima lettura del disegno di legge (pag. 14).

4.1. – Nullità "rilevabile d'ufficio" dell'ordinanza cautelare ex art. 292 cod. proc. pen. e poteri integrativi del tribunale del riesame. Com'è noto, già il testo originario dell'art. 292 disponeva che l'ordinanza cautelare contenesse tra l'altro, a pena di nullità, "*l'esposizione delle specifiche esigenze cautelari e degli indizi, con l'indicazione degli elementi di fatto da cui sono desunti e dei motivi per cui assumono rilevanza*" (art 292, secondo comma, lett. c).

È successivamente intervenuta la già citata legge n. 332 del 1995, che - per quanto specificamente interessa in questa sede - ha modificato il secondo comma dell'art. 292, sia precisando che la nullità in questione è "*rilevabile d'ufficio*", sia inserendo nella citata lett. c) la necessità di tener conto anche del "*tempo trascorso dalla commissione del reato*", sia aggiungendo una lettera c-bis) contenente i seguenti ulteriori requisiti motivazionali dell'ordinanza cautelare: "*l'esposizione dei motivi per i quali sono stati ritenuti non rilevanti gli elementi forniti dalla difesa, nonché, in caso di applicazione della misura della custodia cautelare in carcere, l'esposizione delle concrete e specifiche ragioni per le quali le esigenze di cui all'articolo 274 non possono essere soddisfatte con altre misure*".

L'intervento legislativo del 1995 ha suscitato in dottrina reazioni marcatamente negative[32], sia per la (ritenuta) superfluità della lett. c-bis) alla luce degli obblighi motivazionali già imposti al giudice emittente dalla lett. c) dell'art. 292, sia per la sua problematica "convivenza" dei predetti obblighi motivazionali con altre disposizioni contestualmente introdotte[33], sia per l'incerta collocazione sistematica della inedita nullità ex art. 292 (ricondotta, nonostante la rilevabilità d'ufficio, tra quelle relative e perciò assoggettata a tutte le regole di deducibilità e di sanatoria previste, per tale categoria, dagli artt. 181-183 cod. proc. pen.)[34].

Le osservazioni critiche più serrate hanno tuttavia riguardato il difetto di coordinamento tra la rilevabilità d'ufficio della nullità, per difetto di uno dei requisiti di cui alle lett. c) e c-bis), e la disciplina del giudizio di riesame, posto che il nono comma dell'art. 309 finora vigente consentiva sempre al tribunale, in quella sede, di annullare o riformare il titolo cautelare anche per motivi diversi da quelli enunciati, ovvero di confermarlo per ragioni diverse da quelle enunciate nella motivazione del provvedimento stesso. È stato quindi evidenziato, su tali basi, che l'effetto pienamente devolutivo collegato alla richiesta di riesame implicava la trasformazione delle cause di nullità in motivi di gravame, e la conseguente possibilità di colmare, con i poteri integrativi ex art. 309, tutte le lacune contenutistiche del provvedimento applicativo della misura cautelare (comprese quelle rilevate *ex officio*)[35]. In relazione poi ai profili specificamente interessati dalla legge in commento, è stato autorevolmente osservato

---

[32] Per un quadro complessivo dei plurimi rilievi critici formulati nei confronti delle varie disposizioni introdotte dalla l. n. 332, si rinvia a L. GIULIANI, in G. CONSO – G. ILLUMINATI, *Commentario breve al codice di procedura penale*, Padova 2015, sub art. 292, pagg. 1181 segg.

[33] Si fa riferimento al comma 2-ter dell'art. 292 (poi modificato dalla l. n. 397 del 2000), ai sensi del quale "*l'ordinanza è nulla se non contiene la valutazione degli elementi a carico e a favore dell'imputato, di cui all'articolo 358, nonché all'articolo 327 bis*". È evidente la sovrapposizione di tale disposizione - la cui violazione, peraltro, è sanzionata con una nullità non rilevabile d'ufficio - con quelle di cui alle lettere c) e c-bis) del secondo comma.

[34] Sul punto, v. per tutti V. GREVI, *Misure cautelari*, *cit.*, pag. 444.

[35] Cfr. ad es. G. LOZZI, *Lezioni di procedura penale*, 8° ed., Torino 2013, pag. 315.

quanto segue: "*Consideriamo un'ipotesi meno futile: che l'investito della richiesta l'abbia accolta apoditticamente, senza spendervi nemmeno una sillaba; ha lavorato male ma il chiamato a ri-decidere conferma la misura, se ne ricorrono i presupposti, eventualmente apportando quanto vi mancava*"[36].

In una prospettiva del tutto analoga, si è in giurisprudenza affermato che "*atteso l'effetto interamente devolutivo che caratterizza il riesame delle ordinanze applicative di misure cautelari, deve ritenersi che il tribunale del riesame, cui è conferito il potere di annullare, riformare o confermare il provvedimento impugnato anche per ragioni diverse da quelle in esso indicate, possa sanare, con la propria motivazione, le carenze argomentative di detto provvedimento, pur quando esse siano tali da dar luogo alle nullità, rilevabili d'ufficio, previste dall'art. 292, comma secondo, lett. c) e c bis), cod. proc. pen.*"[37]. Con specifico riguardo ai profili che qui interessano, si è ulteriormente precisato che "*il tribunale del riesame non può annullare il provvedimento cautelare impugnato ravvisando difetto di motivazione, potendo il solo giudice di legittimità pronunciare il relativo annullamento per tale vizio, ma deve provvedere integrativamente ad un'autonoma valutazione del quadro indiziario già conosciuto dal giudice delle indagini preliminari. (Fattispecie relativa ad ordinanza del Tribunale del riesame che aveva annullato l'ordinanza applicativa di custodia cautelare emessa dal Gip asserendo che questa fosse priva di autonoma valutazione rispetto alla richiesta del P.M.)*"[38].

È noto peraltro che, a tale orientamento, si è contrapposto nella giurisprudenza della Suprema corte un diverso indirizzo, secondo cui "*il potere-dovere attribuito al giudice del riesame dall'art. 309, comma nono, ultima parte, cod. proc. pen., di confermare le ordinanze coercitive impugnate* "per ragioni diverse da quelle indicate nella motivazione del provvedimento stesso" *non è esercitabile allorquando la motivazione di quest'ultimo sia radicalmente assente o meramente apparente, dovendo, in tali ipotesi, essere rilevata la nullità del provvedimento impugnato per violazione di legge*"[39]. Nella medesima prospettiva, si è ulteriormente precisato che il potere integrativo delle insufficienze motivazionali "*non opera, oltre che nel caso di carenza grafica, anche quando l'apparato argomentativo, nel recepire integralmente il contenuto di altro atto del procedimento, o nel rinviare a questo, si sia limitato all'impiego di mere clausole di stile o all'uso di frasi apodittiche, senza dare contezza alcuna della ragioni per cui abbia fatto proprio il contenuto dell'atto recepito o richiamato, o comunque lo abbia considerato coerente rispetto alle sue decisioni*"[40].

---

[36] F. CORDERO, *Procedura penale*, 6° ed., Milano 2001, pag. 507.
[37] Sez. VI, 16 gennaio 2006, n. 8590, Pupuleku, Rv. 233499. In senso analogo, tra le altre, v. ad es. Sez. III, 2 febbraio 2011, n. 15416, D'Agostino, Rv. 250306.
[38] Sez. II, 30 novembre 2011, n. 7967/2012, Romano, Rv. 252222; nello stesso senso, v. anche Sez. II, 26 luglio 2012, n. 30696, Okunmweida, in un'ipotesi in cui il Gip aveva redatto una motivazione *per relationem* facendo proprie le argomentazioni contenute nella richiesta del P.M.: motivazione ritenuta inadeguata, in sede di riesame, per eccessiva stringatezza e mancanza di approccio critico.
[39] Sez. II, 4 dicembre 2013, n. 12537/2014, Susassi, Rv. 259554.
[40] Sez. VI, 4 aprile 2014, n. 12032, Sanjust, Rv. 259462.

4.2. – Segue: le modifiche apportate agli artt. 292 e 309 cod. proc. pen.. In tale variegato contesto, è intervenuto l'art. 8 della legge in commento, che ha "arricchito" le lettere c) e c-bis) dell'art. 292 di un ulteriore requisito motivazionale: si prevede infatti che l'ordinanza cautelare debba contenere non solo "*l'esposizione*", ma anche "*l'autonoma valutazione*" degli elementi ivi rispettivamente indicati (cfr. *supra*, § 4.1).

È probabilmente lecito dubitare dell'effettiva necessità di tale ennesima interpolazione operata sull'art. 292, dal momento che sia la lett. c) che la lett. c-bis) già prevedevano "*l'esposizione*" non solo degli elementi fattuali, ma anche dei percorsi valutativi adottati dal giudice e posti a fondamento del titolo cautelare. Del resto, la giurisprudenza non ha mai dubitato che un'ordinanza priva delle valutazioni giudiziali sulle risultanze in atti presentasse un vizio di motivazione, pur traendone conseguenze non sempre univoche – come già evidenziato in precedenza – quanto alle determinazioni adottabili in sede di riesame.

Quel che occorre peraltro adeguatamente sottolineare, a tale ultimo proposito, è il fatto che – a differenza di quanto avvenuto nel 1995 – la legge in commento ha modificato anche i poteri attribuiti, in fase decisoria, al tribunale del riesame: in particolare, è stato aggiunto, al nono comma dell'art. 309, il seguente periodo conclusivo: "***Il tribunale annulla il provvedimento impugnato se la motivazione manca o non contiene l'autonoma valutazione, a norma dell'art. 292, delle esigenze cautelari, degli indizi e degli elementi forniti dalla difesa***".

Il rilievo di tale modifica non ha bisogno di essere sottolineato, dal momento che la nuova disposizione costituisce una deroga al già citato generale principio - anch'esso contenuto nel nono comma dell'art. 309 - della possibilità di confermare il provvedimento impugnato anche per ragioni diverse da quelle indicate nella sua motivazione: deroga che, ovviamente, si ritiene debba operare negli stretti termini precisati dalla novella.

In particolare, il potere integrativo è in primo luogo precluso "*se la motivazione manca*": trova quindi oggi un'esplicita conferma, nel codice, il richiamato indirizzo giurisprudenziale secondo cui il tribunale del riesame deve annullare il provvedimento cautelare nelle ipotesi di motivazione mancante (in senso grafico), alla quale sembra doversi continuare ad equiparare quella in cui la motivazione è meramente apparente: situazione riscontrabile quando l'apparato argomentativo si risolva in mere clausole di stile o in proposizioni apodittiche (cfr. *supra*, § 4.1).

In secondo luogo, il dovere di annullare l'ordinanza, senza poter procedere ad integrazioni, viene codificato proprio con riferimento all'ipotesi in cui la motivazione sia viziata nel requisito di nuovo conio: ovvero se non contenga "*l'autonoma valutazione, a norma dell'art. 292, delle esigenze cautelari, degli indizi e degli elementi forniti dalla difesa*".

Va subito sottolineato, al riguardo, che il legislatore non ha ritenuto di prevedere l'obbligo di annullamento nell'ipotesi - anch'essa prevista dalla lett. c-bis) del secondo comma dell'art. 292 - in cui il difetto di autonoma valutazione riguardi l'inadeguatezza di misure meno afflittive della custodia in carcere.

Inoltre, sempre in un'ottica volta ad interpretare tassativamente la portata della nuova disposizione derogatoria, il potere integrativo appare tuttora esercitabile qualora la motivazione difetti non già nell'autonoma valutazione, ma nella "*esposizione*" di taluno degli elementi indicati nell'art. 292 (ad es. nell'ipotesi, non teorica, in cui il giudice si sia soffermato adeguatamente sulla valenza indiziante di determinati elementi a carico, dopo averli peraltro esposti in modo approssimativo o lacunoso).

Per altro verso, non sembra inutile precisare - anche alla luce di quanto si illustrerà in seguito, trattando delle ulteriori modifiche apportate in tema di perdita di efficacia del titolo cautelare per la scadenza dei termini "interni" al procedimento di riesame (cfr. *infra*, § 5) – che l'annullamento in parola, disposto per motivi squisitamente formali, non appare di ostacolo alla rinnovazione della misura cautelare[41].

4.3. - Segue: ulteriori possibili questioni applicative. Non può escludersi che le modifiche in tema di "*autonoma valutazione*" possano dare adito – anche per le ricadute sistematiche della novella sui principi finora elaborati dalla giurisprudenza in tema di motivazione dell'ordinanza cautelare - ad ulteriori questioni interpretative.

Ci si potrebbe chiedere, anzitutto, se, alla luce delle nuove disposizioni, sia venuta meno la possibilità di adottare una motivazione *per relationem*, fino ad oggi pacificamente ammessa sia con riferimento alla richiesta del pubblico ministero, sia anche - in presenza di determinati requisiti - con riguardo ad altri provvedimenti giudiziali relativi agli stessi fatti.[42] A tale quesito sembra tuttora possibile rispondere positivamente, purchè, com'è ovvio, la *relatio* non riguardi acriticamente il compendio valutativo contenuto nel provvedimento richiamato, dovendo il giudice immancabilmente manifestare, nell'ordinanza, la propria "*autonoma valutazione*" (come del resto già costantemente ritenuto dall'elaborazione giurisprudenziale in materia, sulla scorta dell'insegnamento delle Sezioni unite secondo cui la motivazione *per relationem* è da considerare legittima qualora fornisca, tra l'altro, "*la dimostrazione che il giudice ha preso cognizione del contenuto sostanziale delle ragioni del provvedimento di riferimento e le abbia meditate e ritenute coerenti con la sua decisione*"[43]).

Una diversa questione potrebbe riguardare poi la sorte del provvedimento di riesame che, in violazione del novellato nono comma dell'art. 309, provveda ad integrare la motivazione di un'ordinanza cautelare che difetti dell'"*autonoma valutazione*", da parte del giudice emittente, di uno degli elementi di cui alle lettere c) e c-bis) del secondo comma dell'art. 292 (eccezion fatta, come accennato, per i profili riguardanti l'inadeguatezza di misure meno afflittive della custodia in carcere applicata). Sembra difficile ipotizzare, al riguardo, soluzioni diverse dall'annullamento senza rinvio, ferme restando le possibili riserve anche di

---

[41] Cfr. Sez. VI, 24 settembre 2010, n. 36206, Serraleggeri, Rv. 248710; Sez. VI, 26 febbraio 2004, n. 12286, Brunetto, Rv. 228279.

[42] Cfr. ad es., rispettivamente, Sez. I, 28 marzo 2012, n. 14830, Faye, Rv. 252274; Sez. VI, 29 febbraio 2000, n. 1072, Tanelli, Rv. 216317.

[43] Se. Un., 21 giugno 2000, n. 17, Primavera, Rv. 216664; con riferimento alla motivazione *per relationem* del provvedimento emesso dal tribunale del riesame, cfr. le analoghe puntualizzazioni poste da Sez. un., 26 novembre 2003, n. 919/2004, Gatto, Rv. 226488.

ordine sistematico rispetto alla regola generale dell'annullamento con rinvio qualora il difetto di motivazione riguardi profili diversi (riserve ovviamente correlate al fatto che solo nel primo caso, e non anche nel secondo, la decisione di annullamento comporta la remissione in libertà del ricorrente).

Infine, un ulteriore quesito potrebbe riguardare l'applicabilità delle nuove disposizioni in tema di "*autonoma valutazione*" nelle ipotesi in cui la misura cautelare venga emessa non dal giudice procedente, ma dal tribunale in accoglimento dell'appello proposto ex art. 310 dal pubblico ministero avverso la decisione di rigetto. La questione sembra dover essere risolta senz'altro positivamente per evidenti ragioni di carattere sistematico, anche nell'ipotesi – non infrequente nella pratica giudiziaria - in cui il primo giudice, pur ritenendo sussistente la gravità indiziaria (e magari esternando adeguatamente, sul punto, la sua "*autonoma valutazione*"), abbia rilevato il difetto di esigenze cautelari[44].

5. Le ulteriori modifiche concernenti le impugnazioni in materia cautelare personale. Nel corso del precedente paragrafo, si è avuto modo di soffermare l'attenzione sul nuovo testo del nono comma dell'art. 309 cod. proc. pen., e sul conseguente, sensibile mutamento del quadro dei poteri attribuiti al tribunale del riesame in sede decisoria.

La legge n. 47 ha peraltro apportato ulteriori, rilevantissime modifiche alle norme che regolano il procedimento impugnatorio delle misure cautelari, che si cercherà di illustrare nelle pagine seguenti.

Si vedrà, in particolare, che l'art. 11 è intervenuto sulle disposizioni che regolano la partecipazione del ricorrente al giudizio di riesame avverso i provvedimenti applicativi delle misure cautelari personali (cfr. *infra*, § 5.1), i termini perentori che caratterizzano il procedimento (§ 5.2), nonchè le conseguenze derivanti dal mancato rispetto di tali termini, non più limitate alla perdita di efficacia della misura (§ 5.3).

Si vedrà inoltre che l'art. 12 della legge in commento ha modificato la disciplina dei termini nel giudizio di appello ex art. 310 (§ 5.4), mentre l'art. 13 ha inserito, nell'art. 311 del codice di rito, una nuova disposizione in tema di giudizio di rinvio dinanzi al tribunale del riesame a seguito di annullamento della Corte di cassazione, assimilando tale giudizio – quanto alla perentorietà dei termini ed alle relative conseguenze – a quello "ordinario" ex art. 309 (§ 5.5).

5.1. – Il procedimento di riesame: in particolare, la partecipazione del ricorrente all'udienza camerale. Com'è noto, la materia è stata finora regolata dall'ottavo comma dell'art. 309, con un rinvio alle disposizioni di cui all'art. 127 del codice di rito, il quale disegna un

[44] In argomento, cfr. ad es. Cfr. Sez. I, 19 aprile 2006, n.. 27792, Badoni, Rv. 234422, secondo cui "*il tribunale della libertà, se accoglie l'appello del pubblico ministero avverso il provvedimento di rigetto della richiesta di applicazione di misure cautelari personali, motivato dalla carenza di esigenze cautelari ma con il riconoscimento della sussistenza di gravi indizi di colpevolezza, deve prendere in esame tutti gli elementi di cui all'art. 292 cod. proc. pen., e pertanto deve dare adeguata motivazione non solo in relazione alle esigenze cautelari ma anche in ordine alla già dichiarata sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza, della quale il soggetto sottoposto ad indagini non aveva alcun interesse a dolersi per essere stata rigettata la richiesta di misura cautelare*".

modello generale di procedimento camerale a partecipazione non necessaria: in tale modello, l'interessato ha diritto ad essere sentito se compare, mentre, qualora sia detenuto o internato in luogo posto fuori della circoscrizione e ne fa richiesta, ha diritto di essere sentito prima dell'udienza camerale dal magistrato di sorveglianza del luogo (art. 127, terzo comma).

Alcune decisioni della Corte di cassazione, in linea con il predetto rinvio dell'art. 309 all'art. 127, hanno affermato che il detenuto fuori distretto non ha diritto ad essere sentito in udienza, ma solo quello ad essere sentito dal magistrato di sorveglianza[45]; in una diversa e maggioritaria prospettiva, si è invece ritenuto che la mancata traduzione all'udienza camerale del detenuto fuori distretto (che ne abbia fatto richiesta) è causa di nullità assoluta ed insanabile, senza che da ciò derivi, peraltro, la perdita di efficacia della misura[46]. Peraltro, anche di recente, la Suprema corte ha in alcune decisioni ancorato il diritto di presenziare del detenuto fuori distretto alla sussistenza di particolari connotazioni "sostanziali" della relativa richiesta, sostenendo in particolare la necessità che quest'ultima sia formalizzata "*in modo tale da rendere manifesta la volontà di rendere dichiarazioni su questioni di fatto concernenti la propria condotta*"[47].

Con specifico riguardo alla necessaria tempestività della richiesta di traduzione, la Suprema corte ha posto in evidenza che essa non deve pregiudicare la celerità del procedimento[48], ed ha in un caso precisato che la formulazione della richiesta deve avvenire "*nella ragionevole immediatezza della ricezione della notificazione dell'avviso della data fissata per l'udienza camerale dinanzi al Tribunale*"[49].

È in tale contesto che è intervenuto l'art. 11 della legge in commento, modificando da un lato il sesto comma dell'art. 309, finora dedicato esclusivamente alle modalità di presentazione (contestuale all'impugnazione o successiva) dei motivi di gravame: si è in particolare disposto che con la richiesta di riesame, oltre a poter essere enunciati anche i motivi, "*l'imputato può chiedere di comparire personalmente*".

D'altro lato, l'art. 11 ha aggiunto al comma 8-bis dell'art. 309 (finora dedicato alla legittimazione del p.m. richiedente la misura a partecipare all'udienza camerale) il seguente ulteriore periodo: "*L'imputato che ne abbia fatto richiesta ai sensi del comma 6 ha diritto di comparire personalmente*".

---

[45] Sez. IV, 12 luglio 2007, n. 39834, Cammarata, Rv. 237886; Sulla funzione sostitutiva dell'audizione presso il magistrato di sorveglianza, e sulla nullità assoluta conseguente all'eventuale omissione dell'audizione richiesta, v. Sez. II, 27 giugno 2006, n. 29602, Scarcia, Rv. 235313.

[46] Così, tra le altre, Sez. VI, 17 ottobre 2013, n. 44415, Blam, Rv. 256689; Sez. II,4 dicembre 2006, n.. 1099 /2007, Di Girolamo, Rv. 235621. Tale impostazione, avallata anche dai principi affermati in un risalente arresto della Corte costituzionale (sent. 31 gennaio 1991, n. 45), ha trovato una rilevante conferma nella decisione delle Sezioni unite in tema di giudizio camerale d'appello ex art. 599 cod. proc.. pen. (anch'esso regolato da un rinvio all'art. 127), in relazione al quale si è affermata la nullità assoluta ed insanabile in caso di omessa traduzione dell'imputato che ne aveva fatto richiesta (Sez. un., 24 giugno 2010, n. 35399, F., Rv. 247836).

[47] Così da ultimo Sez. II, 5 novembre 2014, n. 6023/2015, Di Tella, Rv. 262312.

[48] Sez. II, 30 aprile 2013, n. 20883, Campo, Rv. 255819.

[49] Sez. VI, 4 novembre 2011, n. 42710, Ventrici, Rv. 251277. V. peraltro la già citata sentenza n. 35399/2010 delle Sezioni unite, che in motivazione hanno chiarito, con riferimento al giudizio camerale d'appello ex art. 599 cod. proc. pen, che "*la manifestazione di volontà dell'imputato detenuto non è soggetta ad alcun limite temporale rigido e prefissato, ma debba comunque essere considerata tardiva e non efficace quando sia stata fatta in un momento tale che, nel singolo caso concreto, non vi sia più possibilità di effettuare la traduzione per l'udienza*".

La novella, peraltro, non ha in alcun modo "toccato" il rinvio (contenuto nel già citato ottavo comma dell'art. 309) alle disposizioni dettate in via generale, per il procedimento in camera di consiglio, dall'art. 127 del codice di rito: disposizioni alle quali la legge in commento sembra aver inteso derogare, ricollegando il diritto di comparire personalmente in udienza ad una previa richiesta in tal senso, da formulare nella richiesta di riesame.

Nel tentativo di offrire una possibile lettura sistematica delle nuove disposizioni, non è forse superfluo precisare che l'ambito applicativo di queste ultime non può che riferirsi alle sole ipotesi in cui il ricorrente sia detenuto (per via del provvedimento impugnato o per altra causa) o internato, o comunque sottoposto ad altra misura privativa o limitativa della libertà personale che possa precludergli il libero intervento all'udienza camerale. Risulterebbe infatti radicalmente incompatibile con i principi della Carta costituzionale (art. 111) e della stessa Convenzione EDU (art. 6) un'interpretazione delle nuove norme volta a condizionare - anche per una persona non sottoposta alle predette limitazioni (ad es. un ricorrente cui sia stata applicata una misura coercitiva non detentiva) – l'intervento e la partecipazione all'udienza a presupposti meramente formali, quale l'inserimento di una richiesta in tal senso nell'atto introduttivo del giudizio impugnatorio.

Il senso delle nuove disposizioni sembra quindi essere quello di affermare, in modo inequivoco, il diritto del ricorrente di comparire all'udienza camerale fissata per la trattazione, anche se eventualmente detenuto fuori distretto; la possibilità di esercitare tale diritto, peraltro, appare strettamente correlata, per l'impugnante detenuto o internato, alla formulazione della relativa richiesta nell'atto di riesame.

Si tratta di un collegamento che, se interpretato con il rigore suggerito dalla lettera del novellato comma 8-bis, sembra poter suscitare qualche perplessità, soprattutto laddove si consideri, da un lato, che la richiesta di riesame può essere presentata anche personalmente dall'imputato o indagato (ovvero da un soggetto che generalmente non dispone delle necessarie cognizioni tecnico-giuridiche), il quale potrebbe quindi limitarsi a proporre l'impugnazione – anche senza motivi – confidando in una ragionevole possibilità di poter comparire in udienza mediante una successiva richiesta di traduzione.

D'altro lato, la scelta di comparire o meno in udienza e/o di chiedere di essere sentito dal tribunale risponde ovviamente anche – se non soprattutto – ad esigenze e valutazioni difensive di natura squisitamente tecnica, che sembra ben difficile "pretendere" già in sede di presentazione della richiesta di riesame: ovvero in un momento in cui la difesa non ha ancora contezza degli atti di indagine a suo tempo presentati dal p.m. a sostegno della richiesta di misura cautelare. Né paiono invocabili ragioni di ordine logistico od organizzativo tali da richiedere che il ricorrente sciolga, già all'atto della presentazione dell'impugnazione, la riserva in ordine alla propria partecipazione all'udienza camerale (cfr. *supra*)[50].

[50] Come si è già visto in precedenza, l'elaborazione giurisprudenziale in tema di tempestività della richiesta ha ritenuto ragionevole ad es. il momento successivo alla notifica dell'avviso di fissazione dell'udienza, ed anzi le Sezioni unite, nella già più volte citata sentenza n. 35399/2010 in tema di giudizio camerale d'appello, hanno inteso precisare che, trattandosi di un diritto fondamentale dell'imputato, "*la richiesta potrà ritenersi tardiva soltanto allorché in concreto non vi sia possibilità pratica di assicurare la presenza in udienza dell'appellante, sia nel senso che il giudice, qualora*

È evidente che tali perplessità verrebbero immediatamente meno attribuendo al collegamento tra le due nuove disposizioni una valenza meno stringente, ovvero consentendo al ricorrente di comparire all'udienza camerale anche qualora non "*ne abbia fatto richiesta ai sensi del comma 6*", ma abbia tuttavia tempestivamente sollecitato la propria traduzione. Altrettanto chiara sarebbe peraltro la difficoltà, in questa prospettiva, di attribuire al comma 8-bis un ambito di pratica applicazione.

Quel che appare certa, alla luce dell'immutato ottavo comma dell'art. 309, è la persistente possibilità, per il ricorrente detenuto fuori distretto, di intervenire nel procedimento camerale chiedendo di essere sentito, prima dell'udienza, dal magistrato di sorveglianza del luogo di detenzione.

5.2. – Segue: l'inedita possibilità di differire, ad istanza di parte, la data dell'udienza ed i termini per la decisione ed il deposito del provvedimento. Con l'inserimento di un comma 9-bis all'interno dell'art. 309 cod. proc. pen., la legge in commento (art. 11, comma 4) ha introdotto una ulteriore innovazione di notevole rilievo sistematico, il cui ambito applicativo è stato esplicitamente esteso anche ai procedimenti di riesame avverso provvedimenti di sequestro (con l'inserimento, tra le disposizioni richiamate dall'art. 324 cod. proc. pen., anche del comma 9 bis dell'art. 309: cfr. sul punto *infra*, § 5.6).

Com'è noto, uno degli snodi fondamentali che caratterizza il procedimento di riesame (personale e reale) è costituito dalla perdita di efficacia della misura, ai sensi del decimo comma dell'art. 309, qualora – tra l'altro - la decisione del tribunale del riesame non intervenga nel termine di dieci giorni dalla ricezione degli atti.

Si vedrà nel paragrafo seguente che anche la disciplina della perdita di efficacia della misura, per il mancato rispetto dei termini "interni" all'art. 309, ha subito modifiche di estremo rilievo da parte della legge in commento (cfr. *infra*, § 5.3). Quel che invece interessa sottolineare, in questa sede, è il carattere perentorio pacificamente riconosciuto (anche) al predetto termine di dieci giorni, il cui inutile decorso fa sorgere in capo al ricorrente il diritto all'immediata liberazione "*in ragione di una valutazione legislativa di congruità del periodo di privazione della libertà personale in carenza di controllo*"[51]. Tale valutazione, in realtà, ha formato oggetto di specifiche censure di legittimità costituzionale, per la violazione del diritto di difesa correlata – specie nei procedimenti di particolare complessità - all'inadeguatezza del termine: la Consulta ha peraltro dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni sollevate, osservando tra l'altro che la perentorietà del termine per la decisione "*non è lesiva del diritto di difesa dell'imputato, ma realizza al contrario una forma di tutela per lo stesso in quanto la mancata decisione sul reclamo, entro il termine, determina l'immediata caducazione del*

---

ritenga intempestiva la richiesta, deve dar conto, con adeguata e congrua motivazione, delle specifiche ragioni per le quali in quel determinato caso non era possibile effettuare la traduzione dell'imputato in udienza, prendendo in considerazione tutte le specifiche circostanze del caso concreto, quali, ad esempio, il tipo di limitazione della libertà personale, il luogo in cui l'imputato si trova ristretto, e così via".

[51] M. CERESA-GASTALDO, in G. CONSO – G. ILLUMINATI (a cura di), *Commentario breve al codice di procedura penale*, cit., sub art. 309, pag. 1324.

provvedimento, evitando che il soggetto che lo ha impugnato possa essere danneggiato da inadempienze o ritardi dell'autorità giudiziaria"[52]. È tuttavia indubbio che, nella pratica giudiziaria, si manifestano non di rado esigenze di adeguato approfondimento ed analisi del materiale trasmesso, che nei procedimenti di particolare complessità si rivelano assai poco compatibili con il breve termine per la decisione ex art. 309.

Alla soddisfazione di tali esigenze appare finalizzata l'introduzione del nuovo comma 9-bis dell'art. 309, ai sensi del quale "*su richiesta formulata personalmente dall'imputato entro due giorni dalla notificazione dell'avviso, il tribunale differisce la data dell'udienza da un minimo di cinque ad un massimo di dieci giorni se vi siano giustificati motivi. In tal caso il termine per la decisione e quello per il deposito dell'ordinanza sono prorogati nella stessa misura*".

La *ratio* della nuova disposizione è, evidentemente, quella di "*consentire alla difesa di prepararsi meglio*"[53]. Nonostante quindi la natura strettamente tecnica delle esigenze difensive che possono fondare una richiesta di differimento del termine, il legislatore ha inteso ricollegare quest'ultima, in termini di assoluta certezza, ad una manifestazione di volontà direttamente riconducibile all'imputato, per evidenti ragioni correlate alla delicatezza di un tema quale la privazione della libertà personale anche oltre il termine ordinariamente ritenuto congruo *ex lege*. È quindi necessario che sia il ricorrente a formulare "*personalmente*" la richiesta, in un termine breve (due giorni dalla notifica dell'avviso di fissazione dell'udienza) per consentire al tribunale di procedere alle necessarie "controcitazioni", ovviamente dopo aver ravvisato "*giustificati motivi*" a sostegno della richiesta.

A tale ultimo proposito, è ragionevole ritenere che, dinanzi ad una richiesta di differimento fondata sulla complessità della vicenda processuale, sull'ampiezza della documentazione prodotta, ecc., ben difficilmente il tribunale sarà indotto a rigettare la richiesta, essendo ovviamente non estranee, anche al collegio giudicante, le esigenze di approfondimento e analisi cui si è già accennato. Va anzi posto in rilievo il fatto che, nel corso dei lavori parlamentari, era stata inserita la possibilità anche per lo stesso tribunale di differire d'ufficio, nella stessa misura, la data dell'udienza ed i termini per la decisione: nel testo definitivo del comma 9-bis, peraltro, tale possibilità officiosa di differimento è stata soppressa.

Sotto un diverso profilo, ci si potrebbe chiedere se, nella valutazione giudiziale dell'istanza di differimento, possa o debba conferirsi rilievo alle difficoltà di ordine pratico e organizzativo che potrebbero insorgere, per il collegio giudicante: e ciò soprattutto nelle ipotesi – tutt'altro che rare, soprattutto nei procedimenti di notevole complessità - di richieste cumulative di riesame, in cui soltanto alcuni dei ricorrenti decidano di avvalersi del potere di differimento.

---

[52] In questi termini, con riferimento ad una questione sollevata in relazione a riesame avverso un provvedimento di sequestro, cfr. Corte cost., ord. 25 marzo 1993, n. 126; in senso del tutto analogo, sull'analoga questione proposta con riferimento al riesame avverso misure cautelari personali, cfr. Corte cost., ord. 16 giugno 1996, n. 201.

[53] Cfr. la *Nota breve* del Servizio Studi del Senato, cit., sub art. 11.

5.3. – Segue: la nuove disposizioni in tema di deposito dell'ordinanza di riesame e di perdita di efficacia della misura cautelare. L'aspetto innovativo di maggiore impatto, riscontrabile nell'intervento normativo oggetto della presente analisi, è probabilmente costituito dalla nuova formulazione del decimo comma dell'art. 309, introdotto dall'art. 11, comma 5, della legge in commento.

Per meglio illustrare la portata delle modifiche in questione, appare anche in questo caso opportuno un brevissimo inquadramento della situazione "ante riforma".

5.3.1. – La perdita di efficacia della misura alla luce del previgente decimo comma dell'art. 309 cod. proc. pen.. Nel testo finora vigente, com'è noto, il decimo comma dell'art. 309 prevedeva che l'ordinanza applicativa perdesse efficacia in due sole specifiche ipotesi: da un lato, quella in cui gli atti posti a sostegno della richiesta di misura non fossero stati trasmessi entro il termine di cinque giorni dalla richiesta, ai sensi del quinto comma dello stesso art. 309; dall'altro, quella – già ricordata ad altri fini nel precedente paragrafo: cfr. *supra*, § 5.2 - in cui la decisione sulla richiesta di riesame non fosse intervenuta entro il termine di dieci giorni dalla ricezione degli atti, ai sensi del nono comma dell'art. 309.

A tale ultimo proposito, si era ormai del tutto consolidata, in giurisprudenza, l'interpretazione secondo cui il termine doveva ritenersi rispettato se, entro il decimo giorno dalla ricezione degli atti, il tribunale avesse deliberato sulla richiesta di riesame ed avesse provveduto al deposito del dispositivo: non risultando invece necessario il deposito, nei dieci giorni, anche della motivazione dell'ordinanza[54].

Altrettanto pacifica era poi l'ulteriore affermazione per cui, in caso di perdita di efficacia della misura ai sensi del combinato disposto dell'art. 309, nono e decimo comma, "*è legittima la reiterazione della misura cautelare, ancorché applicata prima che sia posto in esecuzione il provvedimento di liberazione conseguente alla perdita di efficacia della precedente ordinanza, poiché la regola della preclusione processuale, in forza del principio del "ne bis in idem", opera solo quando il provvedimento sia annullato in conseguenza di un riesame nel merito e non quando l'inefficacia della misura sia conseguenza di vizi puramente formali*"[55].

Un contrasto giurisprudenziale era invece insorto sulla necessità, per il giudice procedente, di espletare un nuovo interrogatorio dell'indagato prima del ripristino del regime custodiale. Sul punto, sono di recente intervenute le Sezioni unite, affermando che il giudice "*non è tenuto ad interrogare l'indagato prima di ripristinare nei suoi confronti il regime custodiale né a reiterare l'interrogatorio di garanzia successivamente all'esecuzione della nuova misura, sempre che tale adempimento sia stato in precedenza regolarmente espletato e*

[54] Cfr. Sez. un., 17 aprile 1996, n. 7, Moni, Rv. 205256 e, da ultimo, Sez. II, 9 aprile 2014, n. 23211, Morinelli, Rv. 259652.
[55] Così, tra le tante, Sez. V, 15 luglio 2010, n. 35931, Toni, Rv. 248417.

sempre che l'ultima ordinanza cautelare non contenga elementi nuovi e diversi rispetto alla precedente"[56] .

5.3.2. – Il nuovo testo del decimo comma dell'art. 309: l'introduzione di un termine perentorio anche per il deposito dell'ordinanza e l'esclusione della possibilità di rinnovare la misura *"salve eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate"*. In tale contesto normativo e giurisprudenziale, la legge in commento è intervenuta (art. 10, comma 5) inserendo, all'interno del decimo comma dell'art. 309, alcune rilevantissime novità.

In primo luogo, è stato introdotto – accanto a quelli, già richiamati, per la trasmissione degli atti e per la decisione – anche un distinto ed ulteriore termine per il deposito dell'ordinanza in cancelleria, quantificato in trenta giorni decorrenti dalla decisione, salvo che la stesura della motivazione si riveli particolarmente complessa *"per il numero degli arrestati*[57] *o la gravità delle imputazioni"*: in tale ipotesi, il giudice può disporre per il deposito un termine più lungo, comunque non eccedente il quarantacinquesimo giorno da quello della decisione.

La nuova disposizione conferma quindi la possibilità – come detto già pacificamente ammessa in giurisprudenza, ed assai frequente nella prassi – di depositare l'ordinanza in un momento successivo rispetto a quello della decisione, ed in particolare anche oltre i dieci giorni indicati nel nono comma. Quel che interessa sottolineare, peraltro, è che anche il nuovo termine – come quelli relativi alla trasmissione degli atti ed alla decisione - ha natura perentoria, essendo anche la sua violazione "sanzionata" con la perdita di efficacia dell'ordinanza applicativa della misura cautelare.

Inoltre – ed è questa certamente la novità di maggiore impatto – la novella opera una drastica riduzione della possibilità, finora indiscussa (cfr. *supra*, § 5.3.1), di emettere un nuovo titolo cautelare: **nella nuova formulazione, il decimo comma dell'art. 309 prevede infatti che, in caso di perdita di efficacia per il mancato rispetto di uno dei termini predetti, *"l'ordinanza che dispone la misura coercitiva perde efficacia e, salve eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate, non può essere rinnovata"***.

5.3.3. – Le possibili criticità correlate alle nuove disposizioni. Si ritiene di dover evidenziare che la disposizione da ultimo richiamata – introdotta in termini analoghi ma non identici, come si vedrà in seguito, anche nel giudizio di rinvio conseguente ad annullamento da parte della Corte di cassazione (cfr. *infra*, § 5.5) - sembra dare adito ad alcuni rilievi critici.

Con il divieto di rinnovazione della misura salvo esigenze eccezionali, il legislatore ha evidentemente inteso sanzionare il difettoso funzionamento della "macchina giudiziaria" manifestatosi nella violazione di uno dei tre termini fissati dall'art. 309. È del resto estremamente significativo, al riguardo, il fatto che, nel corso dell'*iter* parlamentare che ha

---

[56] Sez. un., 24 aprile 2014, n. 28270, Sandomenico, Rv. 260016.

[57] Il riferimento al numero degli *"arrestati"*, anziché a quello dei ricorrenti (o degli imputati), non può non destare qualche perplessità, anche per la possibilità - tutt'altro che teorica - di richieste di riesame avverso misure non detentive nell'ambito di procedimenti cumulativi notevolmente complessi (ad es. in tema di reati contro la p.a.).

condotto all'approvazione della legge in commento, era stato previsto in Senato – con un'ipotesi di modifica dell'art. 2 d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 – un nuovo illecito disciplinare riguardante i magistrati proprio per le ipotesi di violazione dei termini relativi al procedimento di riesame, anche in sede di rinvio: illecito per il quale era stata stabilita una sanzione non inferiore alla censura. Tale disposizione è stata peraltro soppressa in sede di seconda lettura alla Camera dei Deputati:[58] è rimasta invece immutata (cfr. art. 15 della legge in commento) quella concernente la presentazione, da parte del Governo, di una relazione annuale alle Camere "*contenente dati, rilevazioni e statistiche relativi all'applicazione, nell'anno precedente, delle misure cautelari personali, distinte per tipologie, con l'indicazione dell'esito dei relativi procedimenti, ove conclusi*".

Appare peraltro necessario porre in evidenza, a proposito del divieto di rinnovazione, che la "risposta sanzionatoria" prevista dalla legge n. 47 per il mancato rispetto di uno dei termini ex art. 309 - vicenda che in concreto può essere dovuta anche solo ad un banale disguido nella formazione del fascicolo da trasmettere ai sensi del quinto comma, ovvero ad un difetto di notifica dell'avviso di fissazione dell'udienza camerale, tale da impedire (per il brevissimo arco temporale a disposizione per eventuali rinnovi) la celebrazione rituale dell'udienza stessa, con il rispetto cioè dei tre giorni "liberi" di cui all'ottavo comma dell'art. 309 - rischia di risolversi in una sorta di improprio "salvacondotto" per il ricorrente, la cui posizione nel procedimento sembrerebbe addirittura non più aggredibile, *rebus sic stantibus*, con limitazioni di sorta della libertà personale[59], fatta salva la sola ipotesi della eccezionalità delle esigenze cautelari: e ciò nonostante che il p.m. richiedente, ed il giudice emittente il titolo cautelare, abbiano concordemente ritenuto la sussistenza delle esigenze medesime, con connotazioni non solo di "concretezza", ma anche di "attualità" (cfr. *supra*, § 1).

Le perplessità aumentano laddove si consideri, da un lato, l'ipotesi regolata dall'art. 302 cod. proc. pen., in cui la perdita di efficacia della misura consegue all'omesso interrogatorio, da parte del giudice procedente, nei termini previsti dall'art. 294 cod. proc. pen. (cinque giorni dall'inizio della custodia in carcere, dieci ove si tratti di misura diversa).

Trattasi, con ogni evidenza, di un'ipotesi di malfunzionamento del sistema giudiziario di rilievo, anche sistematico, certamente non inferiore al mancato rispetto dei termini ex art. 309: è tuttavia in questo caso espressamente previsto, dal citato art. 302, che la misura possa essere nuovamente disposta (dopo la liberazione dell'imputato ed il suo previo interrogatorio a piede libero) quando "*sussistono le condizioni indicate negli articoli 273, 273 e 275*". In altri termini, una volta soddisfatte le condizioni procedimentali predette – alle quali va equiparata l'ipotesi in cui l'indagato non si presenti a rendere l'interrogatorio - l'emissione della nuova ordinanza è soggetta agli ordinari parametri in punto di gravità indiziaria, esigenze cautelari e

---

[58] Cfr. la *Nota breve* del Servizio studi del Senato, cit., pag. 4; nonché la *Scheda di lettura* del Servizio studi della Camera, cit., pag. 21.

[59] Il tenore letterale della disposizione – che si riferisce alla perdita di efficacia dell'"*ordinanza che dispone la misura coercitiva*" - sembrerebbe infatti escludere anche la possibilità di ricorrere a misure gradate (come nell'ipotesi di scarcerazione per decorrenza termini, su cui cfr. anche *infra* nel testo).

scelta delle misure: risultando quindi del tutto estraneo, rispetto alla nuova valutazione giudiziale, il requisito della eccezionalità delle esigenze.

Altrettanto significativo, d'altro lato, appare il confronto con la disciplina dettata dal secondo comma dall'art. 307 cod. proc. pen. in tema di ripristino della custodia cautelare nonostante la già avvenuta perdita di efficacia (e conseguente scarcerazione) per decorrenza dei termini.

È noto infatti che, sussistendo i particolari presupposti indicati nelle lett. a) e b) del citato secondo comma, la custodia cautelare può essere ripristinata – in deroga alla regola generale fissata dal primo comma dell'art. 307 – anche nei confronti della persona che si è vista restituire la libertà per aver trascorso in stato detentivo il periodo massimo (quantificabile anche in anni) stabilito dall'ordinamento.

Ebbene, anche in questa particolare eventualità - che certamente non segnala, nella vicenda concreta, il perfetto funzionamento del sistema processuale - il ripristino della custodia cautelare non è affatto condizionato alla sussistenza di esigenze cautelari eccezionali, ma solo al fatto che "*ricorra*", in un caso, "*taluna delle esigenze cautelari previste dall'art. 274*" (cfr. lett. a dell'art. 307, relativa al ripristino per la trasgressione dolosa alle prescrizioni della misura non detentiva applicata dopo la scarcerazione); ovvero, nell'altro caso, "*l'esigenza cautelare prevista dall'articolo 274 comma 1 lett. b*" (cfr. lett. b dell'art. 307, relativa al ripristino dopo l'emissione della sentenza di condanna, in primo o secondo grado, in presenza appunto di un "ordinario" pericolo di fuga).

Sarà ovviamente l'elaborazione interpretativa, in sede dottrinale e giurisprudenziale, a delineare l'effettivo impatto della riforma sul sistema delle misure cautelari, nel quale la natura "eccezionale" delle esigenze ha finora svolto la ben diversa, fondamentale funzione di individuare un plausibile equilibrio (cfr. art. 275, commi 4 – 4 ter, cod. proc. pen.; art. 89 T.U. Stup.) tra la necessità di ricorrere alla misura più severa e quella di tenere in adeguato conto le particolari condizioni personali del soggetto cui la misura stessa deve essere applicata. Alla medesima elaborazione sarà affidato anche il compito di precisare la consistenza degli oneri di "specifica" motivazione in ordine alla sussistenza di esigenze eccezionali, specie nelle ipotesi in cui tale requisito non era stato evidenziato "in prima battuta" (ovvero nel provvedimento divenuto inefficace per il mancato rispetto dei termini).

Una ulteriore questione concerne poi la possibilità per il p.m. di richiedere l'emissione di un nuovo titolo cautelare sulla base di ulteriori elementi, sopravvenuti o comunque non sottoposti all'attenzione del giudice nella prima occasione: a tale quesito, sembra possibile rispondere senz'altro positivamente, sulla scorta dei principi ripetutamente affermati, in proposito, dalla Corte di cassazione[60].

5.4. – L'intervento sui termini della decisione in appello ex art. 310 cod. proc. pen.

Con l'art. 12, la legge in commento ha modificato anche la disciplina dei termini per la

[60] Cfr. ad es. Sez. II, 26 novembre 2008, n.1180/2009, Elia, Rv. 242779.

decisione adottata dal tribunale in sede di appello ex art. 310 cod. proc. pen. Com'è noto, tale articolo disciplina il procedimento relativo al giudizio di appello contro le ordinanze in materia di misure cautelari personali (ordinanze ovviamente diverse da quelle che, riguardando la fase applicativa della misura cautelare personale coercitiva, rientrano nel campo di applicazione riservato al riesame ex art. 309).

Con specifico riferimento alla fase decisoria, il testo finora vigente si limitava a prevedere che "*il tribunale decide entro venti giorni dalla ricezione degli atti*" (art. 310, secondo comma, ultimo periodo). Del tutto incontroversa è, al riguardo, l'affermazione giurisprudenziale secondo cui il mancato rispetto di tale termine non comporta l'inefficacia del provvedimento restrittivo, non rientrando il comma decimo dell'art. 309 tra quelli richiamati dall'art. 310, e non essendo possibile il ricorso a procedimenti analogici, "*perché ogni decadenza è soggetta al principio di tassatività*"[61].

La novella è intervenuta aggiungendo al predetto termine per la decisione, anche nel giudizio di appello, un termine per il deposito dell'ordinanza, anche in questo caso quantificato in trenta giorni[62], salva la possibilità di disporre un termine più lungo (comunque non eccedente i quarantacinque giorni) in caso di complessità della motivazione desunta "*dal numero degli arrestati o la gravità delle imputazioni*".

La disposizione introdotta nell'art. 310 è dunque praticamente identica a quella inserita nel decimo comma dell'art. 309 (cfr. *supra*, § 5.3.2).

Radicalmente diverse, peraltro, appaiono le conseguenze derivanti dalla violazione del termine così introdotto, che nel giudizio di appello ha tuttora carattere meramente ordinatorio: la novella non ha infatti riprodotto, all'interno dell'art. 310, anche le disposizioni concernenti la perdita di efficacia della misura in precedenza illustrate, né ha inserito alcun richiamo al decimo comma dell'art. 309 (di tale articolo, continuano perciò ad osservarsi, nel procedimento di appello, le sole disposizioni di cui ai commi primo, secondo, terzo, quarto e settimo: cfr. l'immutato art. 310, secondo comma, primo periodo).

Da tutto ciò consegue che il mancato rispetto dei termini per la decisione e per il deposito dell'ordinanza, di cui al novellato art. 310, continua ad essere privo di effetti sulla validità ed efficacia della misura cautelare.

5.5. – I termini per la decisione nel giudizio di rinvio a seguito di annullamento dell'ordinanza emessa dal tribunale. Di ben diverso impatto appare invece la modifica intervenuta in tema di giudizio di rinvio conseguente all'annullamento da parte della Suprema corte, su ricorso dell'imputato, dell'ordinanza "*che ha disposto o confermato la misura*

---

[61] Sez. VI, 16 gennaio 1995, n. 61, Pelosi, Rv. 200890. V. anche Sez. IV, 21 ottobre 2011, n. 46489, Ragone, Rv. 251436, secondo cui la violazione del termine per il deposito del dispositivo in sede di appello cautelare non determina alcuna invalidità, trattandosi di termine ordinatorio.

[62] La previsione del termine di trenta giorni dalla decisione è stata peraltro ripetuta – evidentemente a causa di un difetto di coordinamento nella redazione del testo definitivo dell'art. 12 – per due volte, sia nel penultimo periodo che enuncia la regola generale, sia in quello successivo che prevede la possibilità di proroga.

coercitiva ai sensi dell'art. 309, comma 9" (cfr. il comma 5-bis dell'art. 311 cod. proc. pen., aggiunto dall'art. 13 della legge in commento).

Anche in questo caso, la nuova disposizione concerne i termini per la decisione e per il deposito dell'ordinanza, materia che per il giudizio di rinvio non aveva finora ricevuto alcuna specifica regolamentazione: era peraltro risultata pacifica, in giurisprudenza, la tesi dell'inapplicabilità a tale giudizio di quanto previsto dal decimo comma dell'art. 309, in tema di perdita di efficacia della misura nell'ipotesi di omessa decisione sulla richiesta di riesame entro dieci giorni[63].

L'interesse difensivo ad estendere anche al giudizio di rinvio la portata applicativa del decimo comma dell'art. 309 era correlato, ovviamente, al fatto che – in forza di un principio altrettanto pacifico - la decisione di annullamento con rinvio dell'ordinanza applicativa della misura, per difetto di motivazione, non determina la perdita di efficacia della misura stessa (salva la sola ipotesi – secondo quanto di recente precisato in giurisprudenza - della motivazione del tutto carente e perciò radicalmente insuscettibile di integrazione)[64].

Il nuovo comma 5-bis dell'art. 311 cod. proc. pen. (articolo che per il resto regola il procedimento dinanzi alla Corte di cassazione, e la relativa decisione) ha introdotto anche per il giudizio di rinvio un doppio termine, per la decisione (dieci giorni decorrenti dalla ricezione degli atti) e per il deposito dell'ordinanza (trenta giorni decorrenti dalla decisione).

A differenza di quanto si è visto in precedenza, a proposito dei novellati artt. 309 e 310, non è stata contemplata la possibilità, per il giudice del rinvio, di disporre un termine non superiore a quarantacinque giorni: la diversa disciplina riflette probabilmente – salvo che si tratti di una svista del legislatore – una (opinabile) valutazione di non particolare complessità di un nuovo giudizio scaturito dall'annullamento con rinvio della Suprema corte.

Il nuovo comma 5-bis dispone inoltre che, qualora i predetti termini non vengano rispettati, *"l'ordinanza che ha disposto la misura coercitiva perde efficacia, salvo che l'esecuzione sia sospesa ai sensi dell'articolo 310, comma 3, e, salve eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate, non può essere rinnovata"*.

Viene dunque stabilito, anche per il procedimento conseguente ad una decisione di annullamento con rinvio, il principio della perentorietà dei termini e della conseguente perdita di efficacia della misura, in caso di loro violazione: principio che, ovviamente, non trova applicazione qualora l'annullamento con rinvio abbia riguardato un'ordinanza applicativa di misura cautelare emessa dal tribunale in accoglimento di un appello del p.m., la cui esecuzione – secondo la regola generale posta dall'immutato terzo comma dell'art. 310 - resta sospesa fino a che la decisione non sia divenuta definitiva.

---

[63] Cfr. ad es. Sez.I, 14 giugno 2013, n. 30344, Kirro Zhura, Rv. 256798, che ha anche ritenuto manifestamente infondata una questione di legittimità costituzionale sollevata per la diversità dei regimi adottati.

[64] Cfr. sul tema Sez. IV, 22 settembre 2011, n. 46976, Mane, Rv. 251430, secondo cui *"qualora la motivazione del provvedimento "de libertate" si appalesi totalmente carente e non utilmente integrabile, l'annullamento va disposto senza rinvio - in conformità al principio della ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111 Cost., in quanto, l'ulteriore sacrificio della libertà individuale, implicito in un annullamento con rinvio del provvedimento cautelare, sarebbe ingiustificato alla luce dei principi sanciti dall'art. 13 Cost"*.

Al riguardo, si ritiene di poter affermare che l'introduzione di termini perentori anche per la definizione del giudizio di rinvio – certamente foriera di un rilevante aggravio per i tribunali di cui al settimo comma dell'art. 309 – risponde innegabilmente all'esigenza di definire con la massima celerità la posizione di chi, pur essendosi visto riconoscere la fondatezza delle proprie ragioni dinanzi alla Suprema corte, si trovi tuttavia ancora soggetto alla misura cautelare (essendo tra l'altro inevitabile, per il notorio abnorme carico di lavoro, che la decisione di legittimità possa intervenire anche oltre il termine di cui al quinto comma dell'art. 311).

Tuttavia, per ciò che riguarda il divieto di rinnovare la misura salvo che ricorrano esigenze eccezionali specificamente motivate, non può che rinviarsi a quanto già criticamente osservato a proposito dell'analoga disposizione introdotta, per il procedimento di riesame, nel decimo comma dell'art. 309 (cfr. *supra*, § 5.3.3).

Va anzi sottolineato, al riguardo, che il sistema sembra complessivamente prestare il fianco ad ulteriori rilievi critici proprio con riferimento all'ipotesi, appena ricordata, di giudizio di rinvio conseguente all'annullamento di un'ordinanza cautelare emessa in sede di appello ex art. 310. In questo caso, infatti, dall'eventuale violazione dei termini per la decisione e per il deposito dell'ordinanza – che non può determinare la perdita di efficacia di un titolo che ne è ancora privo, ai sensi del terzo comma dell'art. 310 – non deriva alcuna conseguenza sullo "status cautelare" dell'indagato, cui resta estraneo qualsiasi "sopravvenuto" riferimento alla eccezionalità delle esigenze per il solo fatto (evidentemente del tutto casuale) che il titolo cautelare annullato con rinvio sia stato emesso non dal giudice procedente, ma dal tribunale ai sensi dell'art. 310 cod. proc. pen..

6. L'impatto della riforma sul sistema delle impugnazioni avverso provvedimenti di sequestro. La legge in commento dedica alla materia un solo articolo: si tratta dell'ultimo comma dell'art. 11, che ha modificato l'art. 324, settimo comma, cod. proc. pen., inserendo – tra le disposizioni dell'art. 309 richiamate e quindi applicabili anche al procedimento di riesame reale - anche il nuovo comma 9-bis.

Si vedrà tra breve che tale modifica, in apparenza di mero coordinamento, impone una riflessione in ordine ai rapporti tra i due articoli, con particolare riferimento alla questione della natura (recettizia o meno) del rinvio operato dall'art. 324 ad alcuni commi dell'art. 309: riflessione che appare imprescindibile per individuare l'effettivo impatto, sul sistema impugnatorio reale, delle nuove disposizioni introdotte dalla legge n. 47 in tema di riesame personale.

Si farà anche brevemente cenno alla questione dell'applicabilità, alle impugnazioni avverso i provvedimenti di sequestro, delle ulteriori nuove disposizioni introdotte in tema di appello cautelare personale e di giudizio di rinvio.

6.1 - Il nuovo testo del settimo comma dell'art. 324 cod. proc. pen. e la natura del rinvio all'art. 309. Nel testo previgente, l'art. 324 del codice di rito, dedicato al procedimento di riesame avverso i provvedimenti di sequestro preventivo, conservativo e probatorio (cfr. artt. 322, 318, 257, 355), disponeva al settimo comma che, a tale procedimento, si applicassero le disposizioni del nono e del decimo comma dell'art. 309.

Come già accennato, l'art. 11 della legge in commento ha inserito, nell'art. 324, il richiamo anche al comma 9-bis dell'art. 309 (introdotto dallo stesso art. 11 e concernente la possibilità, per il ricorrente, di chiedere il differimento dell'udienza camerale da cinque a dieci giorni: cfr. *supra*, § 5.2): sicchè, nel testo modificato, il settimo comma dell'art. 324 prevede che nel procedimento di riesame reale "*si applicano le disposizioni dell'art. 309, commi 9, 9-bis e 10*".

È doveroso chiedersi se, per effetto di tale modifica dell'art. 324 – e nonostante l'apparente sua assoluta linearità – risultino oggi applicabili, alle impugnazioni avverso i provvedimenti di sequestro, non solo le nuove disposizioni di cui all'art. 9-bis, ma anche quelle, di eccezionale rilievo, inserite nei commi nono e decimo dell'art. 309 (cfr. *supra*, § 5.3).

Va infatti ricordato che, con una recente pronuncia[65], le Sezioni unite della Corte di cassazione – chiamate a pronunciarsi sull'applicabilità, ai riesami reali, del termine per la trasmissione degli atti e della relativa sanzione di inefficacia di cui ai commi quinto e decimo dell'art. 309[66] – hanno risolto negativamente il quesito, motivando diffusamente tale soluzione, tra l'altro, alla luce della la natura recettizia, e non formale[67], del rinvio dell'art. 324 ai commi nono e decimo dell'art. 309.

In particolare, per quanto qui specificamente interessa, il Supremo consesso ha affermato (par. 15.4) che "*il rinvio che il comma 7 dell'art. 324 cod. proc. pen. effettua ai commi 9 e 10 del precedente art. 309 è riconoscibilmente recettizio, vale a dire statico; esso cioè è fatto alla mera veste letterale dei predetti commi. Il legislatore, in altre parole, invece di riprodurre, nel comma 7 dell'art. 324, le formule verbali dei commi 9 e 10 dell'art. 309 (così come si presentavano prima della riforma del 1995), le richiama perché si abbiano per trascritte. Tale modalità di "incorporazione"* per relationem *comporta, inevitabilmente, la cristallizzazione della disposizione normativa recepita, che dunque, una volta inglobata nella norma che la richiama, ne entra a far parte integrante e non segue le eventuali "sorti evolutive" della norma richiamata*".

Il problema che si pone, evidentemente, è quello di stabilire se le conclusioni raggiunte nella sentenza Cavalli – secondo cui, in sostanza, ai riesami reali devono applicarsi i

---

[65] Sez. Un., 28 marzo 2013, n. 26268, Cavalli, Rv. 25581-4.

[66] La questione è sorta dopo la modifica dell'art. 309 ad opera della l. n. 332 del 1995, che ha modificato i commi quinto e decimo dell'art. 309, senza peraltro intervenire anche sull'art. 324.

[67] I termini della distinzione sono delineati anche nella motivazione della sentenza Cavalli (par. 15.2): "*è noto che la dottrina ha distinto il rinvio recettizio (o statico) da quello formale (o dinamico): il primo recepisce per intero, senza che ne sia riprodotto il testo, il contenuto di un altro articolo, vale a dire la disposizione normativa (si tratta, in sintesi, di una tecnica di stesura della norma, ispirata al principio di "economia redazionale"); il secondo, viceversa, fa riferimento alla norma in sé, cioè al principio contenuto nella formula verbale dell'articolo del codice e ne segue, dunque, inevitabilmente, la eventuale evoluzione, di talché, mutato il contenuto della norma di riferimento, muta inevitabilmente il significato della norma di rinvio*".

commi nono e decimo dell'art. 309 nella formulazione originaria – debbano essere tenute ferme anche nell'attuale situazione, ovvero dopo le modifiche apportate ai predetti commi dalla legge in commento.

Si tratta, all'evidenza, di un quesito tutt'altro che teorico, essendo in gioco l'applicabilità, ai procedimenti di riesame avverso provvedimenti di sequestro, delle rilevantissime modifiche apportate ai commi predetti ed illustrate in precedenza (annullamento dell'ordinanza cautelare in caso di motivazione mancante o difettosa nella "*autonoma valutazione*"; termine per il deposito dell'ordinanza, perentorio come gli altri; impossibilità di rinnovare la misura divenuta inefficace per la scadenza dei termini, salva l'esistenza di esigenze eccezionali).

Un elemento di sicuro rilievo, deponente a favore della possibilità di valutare oggi in termini diversi la natura e la portata del rinvio, è costituito dal fatto che, mentre la legge del 1995 si era occupata esclusivamente sulla materia delle misure cautelari personali e delle relative impugnazioni, senza alcun corrispondente "ritocco" nel settore che qui interessa (e a tale "silenzio" le Sezioni unite hanno conferito una specifica rilevanza: cfr. par. 9.2 della sentenza Cavalli), la legge in commento è intervenuta anche sul settimo comma dell'art. 324 cod. proc. pen., integrando il rinvio – come si è visto – con il richiamo anche del nuovo comma 9-bis. Non sembra quindi irragionevole ritenere che il legislatore, stabilendo l'applicabilità anche in tale settore delle "*disposizioni dell'art. 309, commi 9, 9-bis e 10*", si sia voluto riferire alla versione attuale dei commi nono e decimo, e non a quella originaria.

In senso contrario, potrebbe forse essere valorizzato, da un lato, il fatto che nelle disposizioni di cui ai novellati commi nono e decimo dell'art. 309 vi sono riferimenti inequivoci alla (sola) materia delle misure personali (esigenze cautelari e indizi su cui fornire "*autonoma valutazione*"; eccezionali esigenze cautelari legittimanti la rinnovazione della misura; complessità della motivazione desumibile dal "*numero degli arrestati*") e, d'altro lato, il fatto che le nuove "corrispondenti" disposizioni dettate per il giudizio di rinvio appaiono certamente inapplicabili ai procedimenti di riesame reale, essendo contenute nel nuovo comma 5-bis dell'art. 311: laddove invece il terzo comma dell'art. 325 cod. proc. pen., rimasto immutato, continua a richiamare per il giudizio di legittimità concernente le impugnazioni reali i soli commi terzo e quarto dell'art. 311. Inoltre, su un piano strettamente letterale, va rilevato che l'art. 11 della legge n. 47 non ha operato un intervento integralmente sostitutivo del previgente settimo comma dell'art. 324 (come avvenuto, ad es., con il comma 1-ter dell'art. 276: cfr. *supra*, § 2.4), ma si è limitato a sostituire le parole "*articolo 309 commi 9*" con le parole "*articolo 309, commi 9, 9-bis*": non vi è stato quindi alcun esplicito richiamo, da parte della nuova legge, al decimo comma dell'art. 309.

Sarà ovviamente l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale a far chiarezza al riguardo, fermo restando che anche il comma 9-bis dell'art. 309, certamente applicabile ai riesami reali, può dar adito a perplessità, dal momento che la possibilità di richiedere il differimento dell'udienza camerale è in quella sede riservata (personalmente) al solo imputato,

laddove invece la legittimazione a proporre richiesta di riesame avverso i provvedimenti di sequestro è riconosciuta a diversi altri soggetti anche estranei al procedimento (cfr. i citati artt. 322, 318, 257 cod. proc. pen.).

Infine, quanto alla specifica questione risolta dalla sentenza Cavalli (come detto relativa all'applicabilità del termine perentorio di cinque giorni per la trasmissione degli atti, di cui ai commi quinto e decimo dell'art. 309), si ritiene che nelle nuove disposizioni non vi siano comunque elementi per discostarsi dalla soluzione negativa raggiunta dal Supremo consesso: in quella sede, infatti, erano state sviluppate – oltre a quelle sulla natura recettizia del rinvio all'art. 309 – ulteriori convincenti argomentazioni di ordine testuale e sistematico, che non appaiono in alcun modo intaccate dalla novella[68].

6.2. – L'applicabilità delle altre disposizioni introdotte in tema di impugnazioni cautelari personali. Come si è appena accennato, sembra da escludere – in caso di annullamento con rinvio di un'ordinanza del tribunale del riesame confermativa di un provvedimento di sequestro – l'applicabilità dei termini perentori introdotti, per la corrispondente situazione cautelare personale, con l'inserimento del comma 5-bis nell'art. 311.

Tali disposizioni, infatti, non sono state in alcun modo richiamate dal novellato art. 324, né la legge in commento ha ritenuto di modificare, a tali fini, l'art. 325 del codice di rito (articolo "corrispondente" all'art. 311, quanto alla disciplina della fase di legittimità dei procedimenti impugnatori reali).

Per ciò che riguarda invece le modifiche introdotte dall'art. 12 della legge in commento alla disciplina dell'appello cautelare personale ex art. 310, con l'inserimento del termine per il deposito della decisione in cancelleria (cfr. *supra*, § 5.4), si ritiene che non vi siano ostacoli all'applicazione di tale termine anche nel settore dell'appello cautelare reale.

Com'è noto, la materia è regolata dall'art. 322-bis cod. proc. pen., il cui secondo comma dispone che "*si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 310*". Nessun problema di compatibilità sembra porre l'applicazione del termine di trenta giorni (allungabile fino a quarantacinque) introdotto per l'appello cautelare personale: fermo restando che, anche in questo caso – e per le stesse ragioni evidenziate a proposito dell'art. 310 - deve escludersi che il nuovo termine abbia carattere perentorio (cfr. *supra*, § 5.4).

7. Le modifiche all'art. 21-ter l. 26 luglio 1975, n. 354 (ord. pen.). Nel corso dell'*iter* parlamentare, sono state inserite nel provvedimento legislativo alcune rilevanti modifiche all'art. 21-ter ord. pen., che nel testo finora vigente regolava le modalità con cui i

[68] Cfr. il par. 15.9 della sentenza, in cui si sottolinea che "*il comma 3 dell'art 324 (che prevede la trasmissione degli atti entro il giorno successivo a quello della richiesta) non è stato affatto cancellato. Il fatto è anche che il comma 10 del "nuovo" art. 309 costituisce sanzione del precetto di cui al comma 5 del medesimo articolo; ma - e ciò appare dirimente - da un rinvio a una sanzione (ciò che sembra fare il comma 7 dell'art. 324 nei confronti del comma 10 dell'art. 309) non si può dedurre un precetto (scil. quello di cui al comma 5 dell'art. 309, che impone la trasmissione degli atti, al massimo entro il quinto giorno)*".

genitori condannati, imputati o internati potevano essere autorizzati, in presenza di determinati presupposti, a visitare o ad assistere (solo) il proprio figlio minore infermo.

In particolare, il primo comma prevedeva e tuttora prevede tale possibilità (previa autorizzazione del tribunale di sorveglianza ovvero, nei casi di assoluta urgenza, del direttore dell'istituto) *"in caso di imminente pericolo di vita o di gravi condizioni di salute del figlio minore, anche non convivente"*. Nel secondo comma, invece, era ed è tuttora contemplata la possibilità (previa autorizzazione *"con provvedimento da rilasciarsi da parte del giudice competente"*) di assistere il figlio *"di età inferiore a dieci anni" in occasione di "visite specialistiche, relative a gravi condizioni di salute"*.

La legge in commento (art. 14, comma 1, lett. a, b, c) ha, in primo luogo, ampliato la possibilità di visita ed assistenza del figlio di persone condannate, detenute o internate, estendendola anche all'ipotesi in cui egli sia *"affetto da handicap in situazione di gravità, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertata ai sensi dell'articolo 4 della medesima legge"*.

Indipendentemente dall'età, pertanto, il figlio può essere visitato o assistito dai genitori – se autorizzati secondo quanto previsto dai primi due commi dell'art. 21-ter – quando *"la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'eta', in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione"* (art. 3, comma 3, l. n. 104 del 1992), Tale situazione di gravità deve essere stata accertata *"dalle unita' sanitarie locali mediante le commissioni mediche di cui all'articolo 1 della legge 15 ottobre 1990, n. 295, che sono integrate da un operatore sociale e da un esperto nei casi da esaminare, in servizio presso le unita' sanitarie locali"* (art. 3, comma 4, della stessa legge).

In secondo luogo, la legge in commento ha ulteriormente e assai considerevolmente ampliato la portata applicativa dell'art. 21-ter ord. pen., inserendovi un comma 2-bis, ai sensi del quale i due commi precedenti *"si applicano anche nel caso di coniuge o convivente"* affetto da handicap grave (cfr. art. 14 lett. d).

Vi è da dire che l'art. 21-ter, introdotto dalla l. 21 aprile 2011, n. 62, ha sollevato alcune incertezze interpretative, specie con riguardo alla forma del provvedimento autorizzativo ed alla possibilità di impugnare un'eventuale decisione di rigetto dell'istanza[69]: tali aspetti, peraltro, non sono stati in alcun modo interessati dall'intervento legislativo qui commentato.

Redattore: Vittorio Pazienza

Il vice direttore
Giorgio Fidelbo

[69] Su tali problematiche cfr., da ultimo, Sez. I, 20 febbraio 2015, n. 10341, Cortese.

All. 6

DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO

5 Maggio 2015

Monitoraggio Corte Edu Febbraio 2015

Rassegna di sentenze e decisioni della Corte Edu rilevanti in materia penale sostanziale e processuale
[Stefano Finocchiaro | Roberta Casiraghi]

A cura di Giulio Ubertis e Francesco Viganò.

Tutti i provvedimenti citati sono agevolmente reperibili sul database ufficiale *della Corte Edu.*

Il monitoraggio delle pronunce è stato curato, questo mese, da Roberta Casiraghi e Stefano Finocchiaro. L'introduzione è a firma di Stefano Finocchiaro per quanto riguarda gli artt. 2, 3, 9, 10 e 11 Cedu, mentre si deve a Roberta Casiraghi la parte relativa agli artt. 5, 6, 8 Cedu e 4 Prot. n. 7 Cedu.

1. Introduzione

a) Art. 2 Cedu

b) Art. 3 Cedu

c) Art. 5 Cedu

d) Art. 6 Cedu

e) Art. 8 Cedu

f) Art. 9 Cedu

g) Art. 10 Cedu

h) Art. 11 Cedu

i) Art. 4 Prot. n. 7 Cedu

2. Sintesi dei provvedimenti più significativi

***

1. Introduzione

a) Art. 2 Cedu

In tema di diritto alla vita, l'**uso di forza letale da parte della polizia** torna, anche questo mese, all'attenzione della Corte europea nella sent. 24 febbraio 2015, *Mihaylova e Malinova c. Bulgaria*, avente

ad oggetto il caso di un giovane di etnia rom che - mentre tenta di scassinare un autocarro parcheggiato - viene sorpreso e inseguito da un agente di polizia, con il quale intraprende uno scontro fisico, all'esito del quale rimane ucciso da un colpo di pistola sparato dal poliziotto. Le autorità giurisdizionali bulgare assolvono l'agente, qualificando la condotta di quest'ultimo come legittima difesa. La Corte di Strasburgo - pur non ritenendo violato l'art. 2 Cedu sotto il profilo sostanziale - pronuncia una sentenza di condanna, dovuta all'evidente mancanza di indipendenza delle indagini e all'inadeguatezza delle modalità con cui si è giunti ad escludere che vi sia stato un uso eccessivo della forza nella legittima difesa dell'agente statale.

In un caso relativo ad un **ragazzo diciottenne morto due mesi dopo essere stato in custodia presso le autorità di polizia** (sent. 17 febbraio 2015, *Ion Bălăşoiu c. Romania*), la Corte europea esclude la violazione sostanziale dell'art. 2 Cedu, ritenendo che - stanti le gravi malattie di cui era da tempo affetta la vittima - non esistano elementi sufficienti a ricondurre con certezza il decesso ai maltrattamenti inflitti dagli agenti statali; tuttavia tale insufficienza probatoria - affermano i giudici di Strasburgo - dipende anche dall'inadeguatezza delle indagini svolte in seguito all'accaduto e, quindi, da una violazione procedurale della disposizione convenzionale.

Si segnala, poi, la sent. 26 febbraio 2015, *Prilutskiy c. Ucraina*, avente ad oggetto il caso di un **ragazzo morto in un incidente stradale, a causa dell'eccessiva velocità tenuta durante un gioco automobilistico organizzato fra le strade cittadine** di Donetsk. Nella sentenza la Corte europea ha modo di ripercorrere alcuni importanti principi in tema di **obblighi positivi** discendenti dall'art. 2 Cedu, i quali - come noto - comportano per lo Stato il dovere di predisporre un quadro legislativo e amministrativo volto a garantire un'effettiva deterrenza rispetto a condotte contrarie al diritto alla vita. Per ritenere sussistente una violazione della disposizione convenzionale sotto questo profilo, al ricorrente è sufficiente dimostrare che - alla luce delle concrete circostanze del caso - le autorità statali non abbiano fatto tutto ciò che era ragionevole aspettarsi per evitare un rischio reale e attuale per la vita, del quale avevano o avrebbero dovuto avere conoscenza (§ 33). Nel caso di specie, le regole della competizione prevedono l'obbligo per i partecipanti di rispettare tutte le norme di circolazione stradale urbana, stabilite legislativamente e corredate da un sistema sanzionatorio, anche penale, dotato di carattere sufficientemente preventivo e deterrente (§ 34). Pertanto, il pericolo insito nel gioco automobilistico in oggetto non appare - agli occhi dei giudici di Strasburgo - diverso dal generale rischio di circolazione stradale e non necessita di una regolamentazione speciale da parte dello Stato (§ 37), sul quale non può comunque porsi un onere preventivo irrealistico e sproporzionato, tenuto altresì conto delle difficoltà di controllo nelle società moderne, dell'imprevedibilità dell'azione umana e delle scelte operative che vanno effettuate in termini di priorità e di risorse disponibili (§ 33). Da ciò l'esclusione, nel caso in esame, di una violazione convenzionale sotto il profilo degli obblighi positivi discendenti dall'art. 2 Cedu, del quale viene tuttavia riscontrata una violazione procedurale per l'inadeguatezza delle indagini condotte in relazione all'accaduto.

Presenti, infine, le consuete pronunce in cui la Corte europea - occupandosi della sola **violazione procedurale dell'art. 2 Cedu, dovuta all'inefficienza delle indagini condotte dalle autorità nazionali** - ribadisce i noti e consolidati principi in materia: in particolare, tale violazione è esclusa nella sent. 19 febbraio 2015, *Mileusnić e Mileusnić-Espenheim c. Croazia* ed è, invece, riscontrata nella sent. 24 febbraio 2015, *Ciobanu c. Moldavia*.

b) Art. 3 Cedu

Sono i trattamenti inumani e degradanti subiti dai ricorrenti a causa delle **condizioni materiali di detenzione in carcere** a determinare, anche questo mese, molteplici pronunce di condanna per **violazione sostanziale** dell'art. 3 Cedu: così nella sent. 3 febbraio 2015, *Apostu c. Romania* (per una sintesi, v. *infra*) si censura, in particolare, l'assenza di adeguate condizioni igieniche nelle celle, peraltro non riscaldate a sufficienza e, nella sent. 26 febbraio 2015, *Yevgeniy Bogdanov c. Russia*, il sovraffollamento e le generali condizioni sanitarie della prigione.

Nella sent. 5 febbraio 2015, *Khloyev c. Russia* è l'**inadeguatezza dell'assistenza medica offerta a un detenuto affetto da epatite, diabete e tubercolosi** a fondare la pronuncia di condanna da parte dei giudici di Strasburgo. Similmente, nella sent. 19 febbraio 2015, *Helhal c. Francia*, la Corte europea - pur riconoscendo come la condanna a 30 anni di reclusione cui viene sottoposto il ricorrente sia perfettamente legittima - censura l'**inadeguatezza strutturale e organizzativa del carcere** francese, sprovvisto di sistemi di accoglienza adatti ad un **detenuto paraplegico**, quale il ricorrente.

Rimanendo nel campo del rapporto fra esecuzione della pena carceraria e divieto di trattamenti inumani e degradanti, si segnala l'interessante sent. 3 febbraio 2015, *Hutchinson c. Regno Unito* **(per una sintesi, v. *infra*), la quale - in materia di ergastolo inteso come pena realmente perpetua, e a quasi due**

anni dalla nota sentenza *Vinter* - riconosce la compatibilità della normativa inglese rispetto all'art. 3 Cedu.

Nella sent. 19 febbraio 2015, *M.S. c. Croazia (n.2)*, invece, la Corte europea riscontra una violazione degli artt. 3 e 5 Cedu in un caso relativo all'**illegittimo internamento, contro la volontà del ricorrente, in una clinica psichiatrica statale**, in cui lo stesso è costretto per un mese. La violazione sostanziale dell'art. 3 risiede nel trattamento disumano subito dall'internato, legato con la forza al letto in una camera d'isolamento per un'intera notte, nonostante la mancanza di qualsiasi prova circa la sussistenza di un rischio per l'incolumità del paziente e o di terzi; al riguardo, i giudici europei rammentano che: a) essendo l'ospedale in questione un'istituzione pubblica, le condotte dello staff medico sono suscettibili di comportare una responsabilità dello Stato per violazione dei propri obblighi negativi; b) la particolare vulnerabilità mentale della persona è un parametro da tenere in considerazione per vagliare la legittimità di un determinato trattamento inflitto alla stessa; c) il ricorso a misure di contenimento fisico di pazienti in istituti psichiatrici è ammesso solo quando strettamente necessario e quando non vi siano altri modi per calmare la persona e impedirle di procurare nocumento a sé o ad altri. Inoltre, i giudici di Strasburgo rilevano che - durante il procedimento volto ad accertare la legittimità dell'internamento (qualificato dalla Corte europea come "privazione della libertà" di persona vulnerabile di cui alla lett. e dell'art. 5 § 1 Cedu) - l'assistente legale del ricorrente non ha mai incontrato il proprio assistito, limitandosi a presenziare in aula come "osservatore passivo": l'ineffettività della difesa legale rappresenta, soprattutto in tale contesto, un vizio procedurale che impedisce di escludere l'arbitrarietà del procedimento volto ad accertare la legittimità della misura restrittiva del diritto di libertà di cui all'art. 5 Cedu, il quale - pertanto - risulta sotto questo profilo violato.

Nulla di particolarmente innovativo viene affermato dalla Corte di Strasburgo in relazione ai purtroppo numerosi casi di **trattamento inumano e degradante inflitto a persone che si trovavano, a vario titolo, sotto la custodia delle forze di polizia**: mediante la consueta **inversione dell'onere probatorio**, i giudici europei giungono a riscontrare una violazione della disposizione convenzionale sotto il profilo sostanziale nelle sentt. 3 febbraio 2015, *Andrişcă c.* Romania; 5 febbraio 2015, *Ogorodnik c.* Ucraina; 19 febbraio 2015, *Dzhabbarov c. Russia*, 19 febbraio 2015, *Zhyzitskyy c.* Ucraina (per una sintesi, v. *infra*). Al contrario, nessuna violazione sostanziale è riscontrata nella sent. 24 febbraio 2015, *Mehmet Yaman c. Turchia*.

Nella sent. 17 febbraio 2015, *Ion Bălăşoiu c. Romania*, in un caso inerente ad un ragazzo diciottenne ma già gravemente malato deceduto due mesi dopo essere stato in custodia presso le autorità di polizia, la Corte europea - oltre ad escludere una violazione sostanziale del diritto alla vita (v. *supra*, sub art. 2 Cedu) - ritiene di non disporre di elementi sufficienti a considerare integrata una violazione sostanziale dell'art. 3 Cedu, riconoscendo però come tale insufficienza probatoria sia principalmente dovuta all'inadeguatezza delle indagini operate dalle autorità rumene: da ciò, una violazione procedurale della disposizione convenzionale.

Le **sevizie perpetrate dalla polizia russa ad un detenuto uzbeko al fine di estorcere una confessione** vengono qualificate, invece, come **tortura** nella sent. 5 febbraio 2015, *Razzakov c. Russia*, in cui la Corte europea osserva, tra l'altro, come il governo russo fosse perfettamente a conoscenza dei trattamenti contrari alla Convenzione subiti dal ricorrente, il quale - durante una prolungata detenzione illegittima, senza possibilità di comunicare con un avvocato - viene, tra l'altro, spogliato, appeso in posizioni dolorose e sottoposto a scosse elettriche che - osservano i giudici europei - richiesero un discreto grado di preparazione e l'utilizzo di speciali congegni; la Corte, nella stessa pronuncia, affronta anche la questione di ammissibilità del ricorso inerente alla riconoscibilità, o meno, al ricorrente dello ***status* di vittima**, offrendo al riguardo risposta affermativa e ribadendo il consolidato principio per cui il mero ristoro pecuniario riconosciuto dal governo al ricorrente non è sufficiente a rimediare alle torture inflitte da agenti statali.

Anche questo mese, infine, sono presenti pronunce che ribadiscono gli ormai consolidati principi in tema di ***refoulment*** presso "paesi a rischio": la **violazione indiretta** della disposizione convenzionale viene ravvisata dalla Corte europea in riferimento all'**espulsione di un cittadino uzbeko** detenuto a Mosca (sent. 26 febbraio 2015, *Khalikov c. Russia*). Nessuna violazione viene riscontrata in relazione ad un caso di espulsione del ricorrente in **Kyrgyzstan**, atteso che - sottolineano i giudici di Strasburgo - risulta sufficientemente provato che nel paese di destinazione la persona sarebbe stata sottoposta ad adeguate cure per la propria malattia e avrebbe usufruito dell'assistenza della propria famiglia e dello stesso governo svedese: non sarebbe perciò stata esposta ad alcun concreto rischio di trattamenti contrari all'art. 3 Cedu (sent. 26 febbraio 2015, *M.T. c. Svezia*).

c) Art. 5 Cedu

Tra le pronunce della Corte europea del mese di febbraio, con riferimento all'art. 5 comma 1 Cedu, si segnala la sent. 26 febbraio 2015, *Zaichenko c. Uraina (n. 2)* (per una sintesi, v. *infra*), in cui la Corte di Strasburgo ha ravvisato l'illegittimità dell'**internamento coattivo in ospedale psichiatrico**, in quanto disposto senza un preventivo parere medico che riscontrasse l'incapacità di intendere e volere del ricorrente.

d) Art. 6 Cedu

Per quanto concerne l'art. 6 comma 1 Cedu, va evidenziata, anzitutto, la sent. 12 febbraio 2015, *Sanader c. Croazia* (per una sintesi, v. *infra*), con cui il giudice europeo ritiene iniquo il procedimento in cui il ricorrente, **condannato *in absentia***, non ha potuto ottenere in modo effettivo un nuovo giudizio, nonostante non avesse rinunciato al proprio diritto a comparire in tribunale né si fosse sottratto alla giustizia.

Restando in tema di esercizio del diritto di difesa, con particolare riguardo al principio del *nemo tenetur se detegere*, la sent. 19 febbraio 2015, *Zhyzitskyy c. Ucraina* (per una sintesi, v. *infra*), afferma la violazione dell'art. 6 comma 1 Cedu, per l'impiego delle dichiarazioni confessorie rese sotto tortura. Analogamente, con la sent. 5 febbraio 2015, *Ogorodnik c. Ucraina*, è accertata la violazione del diritto a non autoincriminarsi e del diritto di difesa tecnica, di cui all'art 6 commi 1 e 3 lett. *c* Cedu, per l'impiego di dichiarazioni confessorie rese nel corso dell'interrogatorio di polizia, senza l'assistenza di un difensore (al quale non risulta che il ricorrente abbia volontariamente rinunciato).

Quanto alla tutela dell'equità processuale in rapporto all'osservanza dell'obbligo di motivazione della sentenza vengono in gioco diverse pronunce, riguardanti giudizi con giuria svolti dinanzi alla corte d'assise, all'esito dei quali la colpevolezza è stata dichiarata con verdetto immotivato. La sent. 17 febbraio 2015, *Devriendt c. Belgio* (per una sintesi, v. *infra*), le sent. 17 febbraio 2015, *Kurt c. Belgio*, e *Maillard c. Belgio*, e la sent. 24 febbraio 2015, *Magy c. Belgio*, accertano la violazione dell'art. 6 comma 1 Cedu, poiché i quesiti sulle questioni di fatto e di diritto, rilevanti alla luce dell'accusa, poste alla giuria e le relative risposte meramente affermative non consentono alla difesa di comprendere le ragioni del verdetto di colpevolezza, per di più non appellabile ma solo ricorribile in cassazione per ragioni di diritto.

Per quanto riguarda l'art. 6 commi 1 e 3 lett. *d* Cedu, è significativa la sent. 10 febbraio 2015, *Colac c. Romania* (per una sintesi, v. *infra*), in cui la Corte europea afferma che l'assenza ingiustificata del testimone d'accusa viola di per sé il diritto al confronto dell'accusato, risultando irrilevante che le dichiarazioni dei testimoni assenti, seppur aventi un peso considerevole, non abbiano costituito la prova unica o determinante su cui si è basata la condanna: considerato che - come regola generale - i testimoni devono deporre in dibattimento, l'autorità giudiziaria ha il dovere di compiere ogni ragionevole sforzo per assicurare la loro presenza, potendosi procedere alla lettura delle dichiarazioni del testimone assente solo qualora ricorrano valide ragioni.

e) Art. 8 Cedu

Con riferimento all'art. **8 Cedu**, si segnala la sent. 3 febbraio 2015, *Apostu c. Romania* (per una sintesi, v. *infra*): la Corte europea rimprovera allo Stato rumeno sia la mancata predisposizione di una struttura giudiziaria idonea ad evitare la fuga di notizie sia di non aver previsto un rimedio che consentisse al ricorrente una riparazione per la violazione subita dalla **pubblicazione sulla stampa di conversazioni aventi natura strettamente privata**. Va poi rammentata la già citata sent. 26 febbraio 2015, *Zaichenko c. Uraina (n. 2)* (per una sintesi, v. *infra*), in cui è ravvisata la violazione del diritto al rispetto della vita privata, per **l'assenza di una normativa** che regolamenti, in modo da contrastare l'arbitrio, le attività di raccolta, conservazione e impiego di notizie personali da parte delle autorità.

f) Art. 9 Cedu

In tema di diritto di libertà di religione, si segnala la sent. 24 febbraio 2015, *Karaahmed c. Bulgaria* (per una sintesi, v. *infra*), **in cui la Corte di Strasburgo riscontra una violazione degli obblighi positivi** di protezione discendenti dall'art. 9 Cedu, in relazione all'**inefficacia e** all'**inadeguatezza preventiva delle misure adottate dalle forze di polizia bulgare nel contesto di una protesta degenerata nella violenta interruzione delle preghiere di alcuni fedeli, riunitisi presso la moschea di Sofia.**

Una violazione del diritto di libertà di pensiero, coscienza e religione viene ravvisata dalla Corte europea

anche nella sent. 10 febbraio 2015, *Dimitrova c. Bulgaria*, avente ad oggetto alcune misure - tra cui il sequestro di libri, appunti e registrazioni audio aventi contenuto religioso - adottate dalla polizia bulgara nei confronti della ricorrente, sul mero presupposto della sua qualità di attivista di un'**organizzazione religiosa di cui il governo censura una negativa influenza psicologica sui sostenitori**; anche la lamentata violazione dell'art. 13 Cedu risulta integrata, posta l'inadeguatezza dei rimedi preventivi e compensatori apprestati a livello nazionale per far fronte alla violazione riscontrata.

g) Art. 10 Cedu

Questo mese, la pronuncia di maggiore interesse in tema di libertà di espressione è certamente la sent. 10 febbraio 2015, *Haldimann e altri c. Svizzera* (per una sintesi, v. *infra*), in cui la Corte di Strasburgo - per la prima volta - è chiamata a valutare se, e in quali termini, **il giornalista che si avvalga di telecamere nascoste nell'ambito di un reportage volto a fornire informazioni su un tema di interesse pubblico** goda delle garanzie discendenti dall'art. 10 Cedu. Nel caso di specie, i giudici europei giungono a ritenere prevalente il diritto di libertà d'espressione dei giornalisti sul diritto al rispetto della vita privata della persona filmata: da ciò una violazione dell'art. 10 Cedu in relazione alle condanne penali inflitte ai ricorrenti.

Altre due le sentenze in tema di libertà di espressione in ambito di **attività giornalistica**. La prima (sent. 10 febbraio 2015, *Cojocaru c. Romania*) riguarda la **condanna per diffamazione di un giornalista** rumeno - accusato di aver ingiustamente criticato l'attività professionale del sindaco locale - alla pena pecuniaria di **1200 euro**, equivalente a circa quattro volte lo stipendio mensile medio in Romania: i giudici europei ritengono violato l'art. 10 Cedu in relazione all'eccessiva **severità della sanzione penale** e all'insufficienza probatoria circa l'assenza di **buona fede del giornalista**, che ha tra l'altro presentato documenti ufficiali attestanti le irregolarità denunciate. Con la seconda - sent. 3 febbraio 2015, *Bayar e Gürbüz c. Turchia (n. 2)* - viene ravvisata una violazione della disposizione convenzionale in un caso relativo all'irrogazione di una pena pecuniaria pari a **233 euro** nei confronti di due ricorrenti - rispettivamente **proprietario e editore** di un quotidiano turco - condannati **per aver pubblicato una dichiarazione rilasciata da un rappresentante del Kongra-Gel, organizzazione criminale curda**.

Nella sent. 10 febbraio 2015, *Yoslun c. Turchia*, infine, la Corte europea ravvisa una violazione dell'art. 10 Cedu nell'imposizione di una multa a carico di un **cantante** che - **durante l'esibizione ad un concerto** autorizzato - aveva **accusato il governo** di essere illiberale e aveva espresso sostegno alla causa dei movimenti nazionalisti curdi.

h) Art. 11 Cedu

Una sola pronuncia (sent. 24 febbraio 2015, *Promo Lex e altri c. Moldavia*) riguarda la **libertà di riunione** di cui all'art. 11 Cedu. Il caso ha ad oggetto una protesta organizzata dinanzi all'ufficio del procuratore generale, promossa dalle due organizzazioni non governative ricorrenti, Promo Lex e CREDO, durante la quale **sei uomini mascherati iniziano improvvisamente ad aggredire fisicamente i manifestanti**, sotto gli occhi di alcuni poliziotti, che rimangono inerti all'interno della volante. Le **forze dell'ordine intervengono solo un'ora e mezzo più tardi**. Alcuni passanti filmano l'accaduto. Tutti e sei gli aggressori vengono identificati e due di essi vengono condannati con pena sospesa. Nessun processo viene svolto in riferimento all'inerzia delle forze di polizia. La Corte europea ravvisa, da un lato, una **violazione degli obblighi positivi** discendenti dalla disposizione convenzionale, per non aver posto in essere misure appropriate al fine di proteggere i ricorrenti dagli attacchi violenti subiti; dall'altro, una **violazione procedurale** per non aver svolto indagini adeguate a far emergere le eventuali responsabilità della forza pubblica. A ciò si aggiunge una violazione dell'**art. 13 Cedu** dovuta all'assenza, nell'ordinamento moldavo, di disposizioni legislative in grado di assicurare ai ricorrenti la possibilità di ottenere **adeguati rimedi preventivi e compensatori** in relazione al mancato intervento della polizia.

i) Art. 4 Prot. n. 7 Cedu

In tema di ***ne bis in idem***, va rammentata la sent. 17 febbraio 2015, *Boman c. Finlandia* (per una sintesi, v. *infra*), in cui la Corte europea esclude la violazione dell'art. 4 Prot. n. 7 Cedu, poiché i due procedimenti (quello penale e quello amministrativo-penale condotto dalla polizia) aventi ad oggetto i medesimi fatti (un episodio di guida senza patente), **pur essendo condotti da autorità differenti**, sono "inestricabilmente collegati nella sostanza e nel tempo", dal momento che la normativa interna sui reati stradali condiziona le sanzioni amministrative agli accertamenti svolti in sede penale: le due relative

sanzioni possono quindi considerarsi adottate all'interno di un **unico procedimento**, con la conseguenza che il ricorrente non può reputarsi condannato due volte per lo stesso fatto, in due separati procedimenti.

***

2. Sintesi delle pronunce più rilevanti

C. eur. dir. uomo, sez. III, sent. 3 febbraio 2015, Apostu c. Romania

Nel quadro di un'indagine per corruzione, nei confronti del ricorrente viene disposta l'intercettazione delle sue conversazioni, le quali (anche quelle attinenti esclusivamente la vita privata) sono poi pubblicate in numerosi giornali. Il ricorrente viene altresì posto in custodia cautelare, al fine di evitare la protrazione degli atti corruttivi e il rischio di inquinamento probatorio. Anzitutto la Corte europea accerta la violazione dell'art. 3 Cedu, per l'inadeguatezza delle condizioni detentive. Il ricorrente lamenta poi l'ineffettività dell'assistenza tecnica in carcere e, quindi, l'impossibilità di predisporre un'adeguata difesa ai fini del controllo di legittimità della detenzione provvisoria di cui all'art. 5 comma 4 Cedu: l'esistenza di un vetro tra lui e il suo difensore avrebbe ostacolato le comunicazioni, facilitando altresì l'ascolto e la registrazione. La Corte di Strasburgo, pur rammentando che l'effettività della difesa tecnica è minata anche dal mero dubbio (purché ragionevole) che i colloqui difensivi siano sentiti, non ritiene supportati, nel caso in esame, i sospetti del ricorrente. Né è stato addotto alcun elemento idoneo a dimostrare che la vetrata fosse un ostacolo alla trasmissione di documenti tra lui e l'avvocato. La questione è dunque dichiarata irricevibile. Infine, quanto all'art. 8 Cedu, premessa l'esistenza di un'interferenza nel diritto alla vita privata non giustificata da un rilevante interesse pubblico (con riguardo alle conversazioni pubblicate dalla stampa e di natura strettamente privata), il giudice europeo dichiara la violazione, ritenendo lo Stato colpevole sia di non aver predisposto una struttura giudiziaria idonea ad evitare la fuga di notizie sia di non aver previsto un rimedio che consentisse al ricorrente una riparazione per la violazione subita. (*Roberta Casiraghi*)

C. eur. dir. uomo, Sez IV, sent 3 febbraio 2015, *Hutchinson c. Regno Unito*

Con la presente pronuncia, la Corte europea torna ad occuparsi di ergastolo come pena realmente perpetua. Il tema - come noto - ha, quali celebri precedenti, le sentenze della Grande Camera *Kafkaris c. Cipro* del 2008 e *Vinter c. Regno Unito* del 2013 (su cui cfr., in questa *Rivista, Ergastolo senza possibilità di liberazione condizionale nel Regno Unito e articolo 3 CEDU: la Grande Camera della Corte EDU ribalta la sentenza della Quarta Camera*, 26 luglio 2013; sulla pronuncia della Camera in prima istanza, cfr. ancora, F. Viganò, *Ergastolo senza speranza di liberazione condizionale e art. 3 CEDU: (poche) luci e (molte) ombre in due recenti sentenze della Corte di Strasburgo, ibidem*, 4 luglio 2012).

La pronuncia ha ad oggetto il ricorso di A.H. il quale, nel 1983, entrato nella casa di una famiglia, pugnala a morte un uomo, sua moglie e il figlio per poi violentare ripetutamente la figlia appena diciottenne, dopo averla trascinata sopra il cadavere del padre. Nel processo H. si dichiara sempre innocente, negando gli omicidi e affermando che il rapporto sessuale fu consensuale. Nel 1984 viene condannato dal giudice all'ergastolo, con la raccomandazione al Segretario di Stato di un termine minimo di reclusione di 18 anni. Nel 1994 il Segretario informa il ricorrente di aver deciso di imporgli il *whole life term*, con conseguente impossibilità di *parole*. Entrato in vigore il *Criminal Justice Act 2003*, H. ricorre - senza esito positivo - alla *High Court* al fine di ottenere una revisione del termine minimo di reclusione; nel 2008 anche il suo ricorso alla *Court of Appeal* viene rigettato. Il ricorrente adisce la Corte europea, asserendo che la propria situazione è identica a quella del citato caso *Vinter* e che la pena perpetua cui è stato condannato è incompatibile con il divieto di "punizioni inumane o degradanti" di cui all'art. 3 Cedu.

I giudici della Corte di Strasburgo ribadiscono, anzitutto, i principi già affermati nella sentenza *Vinter*: la pena perpetua può considerarsi legittima solo se accompagnata da regole che la rendano riducibile in concreto, permettendo la liberazione anticipata del condannato; tali regole devono offrire concrete prospettive di scarcerazione dopo un periodo minimo di detenzione prestabilito e predeterminare in maniera chiara tempi e modalità della revisione, così da permettere al condannato di comprendere le condizioni della sua liberazione (§ 19-20). La Corte europea procede, quindi, ad affrontare la questione centrale della sentenza, chiedendosi - nuovamente - se il meccanismo di revisione previsto nel Regno Unito e di cui dispone il ricorrente sia compatibile con la previsione dell'art. 3 Cedu. La possibilità di *review* è così congegnata: ai sensi della sezione 30 del *Criminal Justice Act 2003* il Segretario di Stato può, in

ogni momento, disporre la liberazione del condannato qualora ravvisi la sussistenza di circostanze eccezionali, sulla base dei criteri indicati nel capitolo 12 del *Lifer Manual*, il quale fa riferimento a situazioni di malattia terminale o ad altre gravi condizioni di incapacità fisica (§ 10). Nella sentenza *Vinter* la Grande Camera aveva ritenuto che l'insufficiente chiarezza di tale previsione legislativa rendesse eccessivamente incerti i criteri con cui il Segretario di Stato può esercitare il suo potere di disporre la liberazione del condannato. A tali censure mosse da Strasburgo, la *Court of Appeal* britannica aveva risposto nel 2014 con una sentenza (*R v. Newell; R v. McLoughlin*) in cui affermava che il *Lifer Manual* non necessitava di alcuna modifica, alla luce della sezione 6(1) dello *Human Rights Act*, che impone al Segretario di Stato, quale autorità pubblica, di agire in modo conforme ai diritti riconosciuti dalla Convenzione europea, e di interpretare dunque la stessa sezione 30 del *Lifer Manual* in conformità all'art. 3 della Convenzione, secondo la lettura fornitane dalla Corte europea nella propria giurisprudenza in materia di ergastolo. Pertanto, ribadito che l'interpretazione del diritto interno rimane una prerogativa degli Stati membri, la Corte europea esclude qualsivoglia violazione dell'art. 3 Cedu, ritenendo che l'ordinamento interno garantisca ai condannati a pena perpetua la speranza e la possibilità concreta di una liberazione qualora le circostanze su cui si fonda la pena non siano più giustificate. (*Stefano Finocchiaro*)

C. eur. dir. uomo, sez. III, sent. 10 febbraio 2015, Colac c. Romania

Disposto il rinvio a giudizio per sequestro e sfruttamento della prostituzione, il dibattimento viene rinviato molte volte per permettere la comparizione dei testimoni di accusa; tuttavia, le autorità riescono a garantire la presenza dibattimentale soltanto di alcuni di essi. Il processo si conclude con la condanna del ricorrente, basata anche sulle dichiarazioni predibattimentali rese dai testimoni non comparsi in udienza. Il ricorrente ritiene il proprio procedimento iniquo, non avendo potuto esaminare tutti i testimoni a carico. A tal riguardo, la Corte europea rammenta che, prima ancora di valutare il peso decisivo o determinante delle dichiarazioni rese da un testimone assente, occorre verificare l'esistenza di una valida ragione che giustifichi la loro ammissione, dovendosi ritenere violata l'equità processuale laddove risulti immotivata la mancata comparizione del testimone. Più precisamente, le autorità devono porre in essere tutte le misure ragionevolmente esigibili per garantire la presenza dibattimentale del testimone. Nel caso in esame, poiché tale diligenza da parte delle autorità è mancata, la Corte di Strasburgo ritiene violato l'art. 6 commi 1 e 3 lett. *d* Cedu, risultando irrilevante che le dichiarazioni dei testimoni assenti, seppur aventi un peso considerevole, non abbiano costituito la prova unica o determinante su cui si è basata la condanna. (*Roberta Casiraghi*)

C. eur. dir. uomo, sez. I, sent. 12 febbraio 2015, Sanader c. Croazia

Il ricorrente viene definitivamente condannato *in absentia* a una pena detentiva di venti anni per aver partecipato a un gruppo paramilitare colpevole dell'uccisione di 27 prigionieri di guerra. Sia la richiesta di riapertura del procedimento sia il ricorso costituzionale sono respinti. Il ricorrente lamenta di non aver potuto ottenere la riapertura del procedimento dopo la sua condanna *in absentia*. A parere del giudice europeo, sebbene le particolari circostanze del caso di specie (ovvero la gravità del reato in questione, il grande interesse pubblico e l'esigenza di giustizia delle vittime) giustificassero un processo in contumacia, l'imputato, non avendo mai ricevuto la notifica del procedimento né essendosi sottratto volontariamente alla giustizia, aveva diritto, con sufficiente certezza, a un nuovo giudizio. Tuttavia, l'ordinamento croato subordina, in modo sproporzionato e irragionevole, la riapertura del procedimento alla presentazione del condannato in contumacia innanzi all'autorità giudiziaria oppure all'esistenza di nuove prove o fatti che possano condurre a un'assoluzione o a una condanna per un reato meno grave: di qui, la violazione dell'art. 6 comma 1 Cedu. (*Roberta Casiraghi*)

C. eur. dir. uomo, sez. IV, sent. 17 febbraio 2015, Boman c. Finlandia

Il 22 aprile 2010, il ricorrente viene condannato per guida pericolosa e senza patente a una pena pecuniaria e al divieto di guida sino al 4 settembre 2010. Il 28 maggio 2010, la polizia impone un nuovo divieto di guida per il medesimo episodio, decorrente dal 5 settembre e fino al 4 novembre 2010. Il ricorrente reputa violato l'art. 4 Prot. n. 7 Cedu, per essere stato giudicato e condannato due volte sugli stessi fatti. Accertata, alla luce del dettato convenzionale, la natura penale di entrambi i procedimenti, la Corte europea osserva come essi abbiano avuto ad oggetto i medesimi fatti. Tuttavia, i due procedimenti, pur essendo condotti da autorità differenti, sono "inestricabilmente collegati nella sostanza e nel tempo", dal momento che la normativa interna sui reati stradali condiziona le sanzioni amministrative agli accertamenti svolti in sede penale. Le due sanzioni possono quindi considerarsi adottate all'interno di un

unico procedimento, con la conseguenza che il ricorrente non può reputarsi condannato due volte per lo stesso fatto, in due separati procedimenti. Di qui, la non violazione dell'art. 4 Prot. n. 7 Cedu. (*Roberta Casiraghi*)

C. eur. dir. uomo, sez. II, sent. 17 febbraio 2015, Devriendt c. Belgio

Il ricorrente è rinviato a giudizio per omicidio premeditato davanti alla corte d'assise. Chiamata a rispondere a due domande sottoposte dal presidente della corte (se l'accusato avesse commesso l'omicidio e se avesse agito con premeditazione), la giuria risponde affermativamente ad entrambe. Il processo si conclude con un verdetto immotivato di condanna all'ergastolo, confermato dalla corte di cassazione. Il ricorrente ritiene leso il proprio diritto a un processo equo, per l'assenza di motivazione del verdetto di colpevolezza. Il giudice di Strasburgo, accogliendo la doglianza, rileva che il ricorrente non è stato posto in grado di conoscere gli elementi di prova e le circostanze fattuali che hanno condotto i giurati a dichiarare la sua colpevolezza. Oltretutto, il verdetto non era appellabile ma solo ricorribile per ragioni di diritto dinanzi alla Corte di cassazione. (*Roberta Casiraghi*)

C. eur. dir. uomo, sez. V, sent. 19 febbraio 2015, Zhyzitskyy c. Ucraina

Il ricorrente, interrogato dalla polizia come testimone, confessa l'omicidio della moglie. La confessione è reiterata in altri interrogatori, anche in presenza del proprio difensore di fiducia. Nell'interrogatorio successivo alla nomina di un nuovo difensore, il ricorrente ritratta la confessione, ritenendola consequenziale ai maltrattamenti subiti ad opera della polizia: una perizia medica conferma la presenza di ferite e segni sul corpo del ricorrente. Il processo si conclude con la condanna del ricorrente. Anzitutto, viene accertata la violazione dell'art. 3 Cedu, sia per i maltrattamenti subiti dal ricorrente (tali da configurare atti di tortura) sia per l'assenza di un'indagine effettiva (non avendo le autorità competenti compiuto tutti gli sforzi ragionevoli per stabilire l'origine di tali maltrattamenti). L'impiego probatorio delle dichiarazioni confessorie ottenute tramite tortura, a prescindere dal loro peso ai fini della condanna, comporta poi la violazione dell'art. 6 comma 1 Cedu. (*Roberta Casiraghi*)

C. eur. dir. uomo, Sez. II, sent. 24 febbraio 2015, *Haldimann e altri c. Svizzera*

A ricorrere a Strasburgo sono quattro giornalisti di un'emittente televisiva svizzera che, per documentare pratiche contrarie ai consumatori nella vendita di polizze assicurative, si servono di telecamere nascoste: una di loro, fingendosi cliente, ha un colloquio con un broker, i cui consigli professionali vengono registrati e contestualmente commentati con la supervisione di uno specialista che ne illustra la scorrettezza. Il filmato viene poi trasmesso in televisione. La Corte federale svizzera, pur riconoscendo l'interesse pubblico delle informazioni fornite dai giornalisti, li condanna al pagamento di una pena pecuniaria, rilevando - tra l'altro - come questi avrebbero potuto servirsi di strumenti meno lesivi degli interessi privati del broker.

Nell'affrontare la questione - inerente al bilanciamento tra libertà di espressione e diritto al rispetto della vita privata - i giudici europei ribadiscono i sei criteri formulati nella propria giurisprudenza al fine di vagliare la legittimità convenzionale degli "attacchi" rivolti alla reputazione personale di figure pubbliche: i) il contributo ad un dibattito di interesse pubblico; ii) la notorietà della persona ripresa e l'oggetto del reportage/documentario; iii) le precedenti condotte della persona interessata; iv) le modalità di ottenimento delle informazioni, la loro veridicità, il loro contenuto, la loro forma; v) le ripercussioni della loro pubblicazione; vi) la gravità della sanzione inflitta.

Nell'applicare tali criteri, la Corte europea tiene però conto delle specificità del caso in esame. L'agente assicurativo non è un personaggio pubblico, il suo volto è stato reso irriconoscibile, l'incontro è avvenuto in un luogo diverso dagli uffici dell'agenzia assicurativa e gli è stata data la possibilità di intervenire nel corso della trasmissione. Il reportage non è focalizzato sul broker e non è volto a criticarne la persona, ma è incentrato sulla diffusa scorrettezza delle pratiche commerciali di una categoria professionale (un tema che da tempo interessa l'opinione pubblica e che ha un indubbio rilievo generale meritevole di tutela). Quanto ai mezzi impiegati, la Corte di Strasburgo ha ribadito che i giudici nazionali non possono sostituirsi ai giornalisti nelle scelte dei mezzi da utilizzare o dello stile impiegato per portare all'attenzione dell'opinione pubblica un tema di interesse generale. La correttezza delle informazioni offerte dai giornalisti, infine, non è mai stata revocata in dubbio. Per quanto poi attiene alla sanzione irrogata, la Corte europea rileva come - sebbene la multa inflitta in concreto risulti non particolarmente gravosa (dai 100 euro circa per la giornalista che ha tenuto il colloquio, ai 3500 euro circa per i direttori responsabili) - la minaccia di una condanna penale abbia in sé un effetto deterrente contrario all'art. 10 Cedu, in quanto

inibisce ingiustamente l'attività giornalistica. Tale disposizione convenzionale risulta pertanto violata, in quanto l'interferenza operata nella vita privata del broker, a sua volta tutelata dall'art. 8 Cedu, non risulta tale da prevaricare l'interesse pubblico a ricevere informazioni circa la supposta *malpractice* delle agenzie assicurative. (*Stefano Finocchiaro*)

C. eur. dir. uomo, Sez IV, sent 24 febbraio 2015, *Karaahmed c. Bulgaria*

La questione centrale affrontata dalla Corte europea nella presente pronuncia riguarda l'esercizio di due diritti di libertà fondamentali - quello di espressione e riunione, da un lato, e quello di religione, dall'altro - i quali, pur fra loro complementari, risultano spesso confliggenti.

Il ricorrente è un cittadino bulgaro di religione musulmana che - durante la consueta preghiera del venerdì presso la moschea Banya Bashi, nel centro di Sofia - viene sorpreso dall'irruzione di circa 150 manifestanti del partito politico Ataka, riunitisi per protestare contro quello che definiscono come un "lamento" proveniente dagli altoparlanti della moschea (§ 12). La protesta degenera in volgari insulti, offese e scontri violenti con i fedeli che si trovano a pregare fuori dall'edificio, per ragioni di spazio (essendo quella l'unica moschea di Sofia, nonostante i circa 30000 musulmani residenti nella città) (§ 5). La polizia, sul luogo fin dall'inizio della manifestazione, interviene solo quando le aggressioni hanno inizio. Il tutto viene ripreso da diverse persone presenti. In seguito all'accaduto sono aperti tre procedimenti: i primi due vengono interrotti senza individuare alcuna responsabilità, mentre sette persone vengono individuate nell'ambito della terza indagine, ma nessuna informazione viene fornita circa l'esercizio o meno di un'azione penale nei confronti di quest'ultimi.

Dinanzi alla Corte di Strasburgo il ricorrente lamenta una violazione dell'art. 3 Cedu, in relazione ai maltrattamenti subiti dai dimostranti, e dell'art. 9 Cedu, con riferimento all'incapacità delle autorità bulgare di prevenire condotte contrarie alla libertà di esercizio della religione.

Con riferimento alla prima censura, i giudici europei - una volta appurato che il ricorrente non ha subito alcuna violenza fisica per mano dei dimostranti - giungono ad escludere che la sofferenza psicologica patita sia tale da superare la soglia di gravità minima che, conformemente alla giurisprudenza della Corte europea, è necessaria ad integrare un trattamento inumano o degradante ai sensi della Convenzione: da ciò la superfluità di qualsivoglia accertamento circa la responsabilità del governo per violazione degli obblighi positivi di protezione discendenti dall'art. 3 Cedu (§ 77).

Alla conclusione opposta i giudici di Strasburgo giungono in relazione alla censura mossa dal ricorrente con riferimento all'art. 9 Cedu. Dopo aver ribadito, in via di premessa (§ 91), che la Convenzione non stabilisce *a priori* alcuna gerarchia tra il diritto di espressione e riunione (artt. 10 e 11 Cedu), da una parte, e quello di religione (art. 9 Cedu), dall'altra, la Corte europea procede a vagliare se e come gli obblighi positivi di protezione relativi a tali norme siano stati rispettati dallo stato membro. Al riguardo, si sottolinea come le autorità bulgare fossero informate della manifestazione e fossero presenti sul luogo fin dall'inizio della manifestazione e, nonostante ciò, abbiano deciso di intervenire solo dopo che le aggressioni ebbero inizio e quando, ormai, non era più possibile evitare l'escalation di violenza e l'interruzione della preghiera dei fedeli. La Corte europea ravvisa un fallimento delle autorità bulgare nella scelta delle modalità con cui bilanciare equamente i contrapposti diritti in gioco, i quali - come emerge anche dalle numerose riprese video - avrebbero potuto essere entrambi garantiti, qualora fossero stati apprestati più efficaci interventi preventivi (§ 101): ciò integra, a parere unanime dei giudici europei, una chiara violazione delle *positive obligations* discendenti dall'art. 9 Cedu, cui si aggiunge - come spesso accade - una violazione degli obblighi procedurali per l'inadeguatezza delle indagini successivamente svolte. (*Stefano Finocchiaro*)

C. eur. dir. uomo, sez. V, sent. 26 febbraio 2015, Zaichenko c. Uraina (n. 2)

Nei confronti del ricorrente, viene instaurato un procedimento amministrativo per oltraggio alla corte ed è poi disposta una perizia psichiatrica, al fine di verificare la sua capacità di intendere e volere. Il ricorrente è condotto in un ospedale psichiatrico, il quale, dopo aver verificato l'impossibilità di effettuare la perizia per assenza di documentazione, lo dimette. Il tribunale ordina così alla polizia di raccogliere informazioni sulla personalità e lo stato mentale del ricorrente e dispone vanamente due ulteriori ricoveri in ospedale psichiatrico, al fine di eseguire la perizia. Il procedimento amministrativo viene archiviato per prescrizione. Il ricorrente ritiene che il suo internamento in ospedale psichiatrico sia illegittimo ai sensi dell'art. 5 comma 1 Cedu. La Corte europea precisa come nessuna privazione della libertà di una persona considerata incapace di intendere e volere possa reputarsi conforme al dettato convenzionale, se è stata

ordinata senza una preventiva opinione di un medico. Nel caso in esame, invece, l'unico motivo alla base dell'internamento coattivo in ospedale psichiatrico per 25 giorni è stato il dubbio del giudice sullo stato di salute mentale del ricorrente, dubbio derivante dalle dichiarazioni offensive da quest'ultimo rilasciate nei confronti di altri giudici. Di qui, la violazione dell'art. 5 comma 1 Cedu. È inoltre accolta la doglianza relativa alla violazione del diritto al rispetto della propria vita privata *ex* art. 8 Cedu, in quanto la raccolta di informazioni eseguita dalla polizia nell'ambito della valutazione psichiatrica del ricorrente è avvenuta in assenza di una normativa che ne regolamenti in modo puntuale le modalità. (*Roberta Casiraghi*)

All. F

Ristretti Orizzonti - www.ristretti.org

Giustizia: la Corte di Strasburgo rettifica "ai detenuti bastano meno di 3 metri quadri"

di Giovanni Maria Jacobazzi

Il Garantista, 29 aprile 2015

Paradossale pronuncia della Corte europea dei Diritti dell'Uomo su un caso croato. Smentita la sentenza Torreggiani: spazi stretti non più disumani, basta poter uscire un po' dalla cella.

L'assist che non ti aspetti. Direttamente dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. I giudici di Strasburgo, con la sentenza Mursic del 12 marzo scorso, spazzano via anni di battaglie a tutela dei diritti dei detenuti, mettendo una pietra tombale sul rimedio risarcitorio ex articolo 35 ter dell'Ordinamento penitenziario.

Per l'Italia, con un sistema carcerario pessimo e sovraffollato, da sempre in cima a tutte le classifiche negative dei Paesi Ocse, è la manna dal ciclo. Da togliere il fiato al ministro Andrea Orlando che ad oggi, infatti, si è ben guardato da commentare il "regalo" della Cedu, senza il quale il nostro Paese avrebbe rischiato di pagare anche per quest'anno milioni di euro di risarcimenti per trattamenti degradanti. Ma facciamo un passo indietro. Nel dicembre del 2012, il detenuto croato Kristijan Mursic presentò ricorso alla Corte di Strasburgo lamentando scarse condizioni detentive per mancanza di spazio e di opportunità di lavoro.

Mursic accusava il governo croato di averlo ristretto per undici mesi insieme ad altri sette detenuti in una cella, sporca e scarsamente accessoriata, di 18 mq incluso il bagno, e di non aver potuto svolgere attività lavorativa ed in generale attività ricreative e di studio.

Ma, a differenza della storica sentenza Torreggiani, che è richiamata tra la giurisprudenza, questa volta i giudici di Strasburgo capovolgendo i principi di distribuzione dell'onere della prova adottati in passato, hanno posto a fondamento della loro decisione le informazioni fornite dal Governo croato, non ritenendo credibili, perché non provate, le denunce di Mursic di scarsa igiene, cattiva alimentazione e mancanza di attività ricreative ed educative.

Il Governo croato aveva sostenuto che Mursic, nelle celle dove era stato detenuto, aveva avuto a disposizione il "bagno separato, una adeguata ventilazione, aria e luce naturale nonché riscaldamento e acqua potabile". E che "per tre ore al giorno aveva potuto uscire dalla cella e, in aggiunta, aveva potuto usufruire della palestra, di un campo di basket e di badminton, del ping-pong ed aveva potuto prendere in prestito libri dalla biblioteca, guardare Tv e Dvd".

Mursic, secondo il Governo croato, "aveva avuto a disposizione un letto singolo e le suppellettili (tavoli, letti e servizi igienici) che non gli avevano impedito di muoversi liberamente all'interno della cella, pur se talvolta, in effetti, aveva auto a disposizione uno spazio inferiore ai 3 mq".

Il limite stabilito in precedenza per far scattare il risarcimento per trattamento detentivo inumano e degradante. Giustificazioni sufficienti per la Corte, per la quale è vero che Mursic si è trovato

in condizioni non adeguate, ma "ciò è avvenuto per brevi periodi non consecutivi e anche nel periodo più consistente di 27 giorni consecutivi ha avuto comunque una sufficiente possibilità di movimento fuori della cella".

I giudici di Strasburgo, in questo caso, si sono rifiutati di determinare quanti metri quadrati debba avere a disposizione un detenuto perché altri fattori assumono rilievo (la durata della detenzione, la possibilità di fare esercizio fuori dalla cella, le condizioni fisiche e mentali del detenuto), considerando sufficienti "tre ore al giorno fuori dalla camera di pernottamento, sebbene in aggiunta ad altre circostanze".

Questo passaggio è, dunque, un elemento di novità rispetto alla giurisprudenza precedente della stessa Corte in cui il parametro era stato molto più esigenze. Nel richiamare, come detto la propria giurisprudenza, la stessa Corte ha ricordato che in alcuni casi (tra cui, appunto, il caso Torreggiani c. Italia) in cui il detenuto aveva a disposizione meno di tre metri quadrati di superficie, la condizione di sovraffollamento è stata considerata così grave da giustificare di per sé una valutazione di violazione dell'articolo 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La libertà di movimento, l'accesso alla luce naturale e all'aria, il tempo trascorso fuori dalla cella, la disponibilità di ventilazione, di adeguatezza dei mezzi di riscaldamento, la possibilità di utilizzare la toilette in privato, e il rispetto sanitario di base oltre ai requisiti igienici hanno, nel caso Mursic rappresentato una compensazione sufficiente alla detenzione in spazio insufficiente.

Considerando che la palla al piede non è più prevista dal Settecento e che anche nelle carceri più disastrate d'Italia l'ora d'aria e la doccia gelata viene concessa, possiamo stare tranquilli. I diritti umani dei detenuti italici, anche se stipati come polli in batteria, sono rispettati. Così disposto dalla Cedu.

All. 8

Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 14 aprile 2015

Ricorso n. 66655/13 - Contrada c. Italia

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

QUARTA SEZIONE

CAUSA Contrada c. Italia (N. 3)

(Ricorso n. 66655/13)

SENTENZA

STRASBURGO

14 aprile 2015

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

Nella causa Contrada c. Italia (n. 3),
La Corte europea dei diritti dell'uomo (quarta sezione), costituita in una camera composta da:
Päivi Hirvelä, presidente,
Guido Raimondi,
George Nicolaou,
Ledi Bianku,
Nona Tsotsoria,
Paul Mahoney,
Krzysztof Wojtyczek, giudici,
e da Françoise Elens-Passos, cancelliere di sezione,
Dopo avere deliberato in camera di consiglio il 24 marzo 2015,
Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

All'origine della causa vi è un ricorso (n. 66655/13) proposto contro la Repubblica italiana con il quale un cittadino di tale Stato, il sig. Bruno Contrada («il ricorrente»), ha adito la Corte il 4 luglio 2008 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).
Il ricorrente è stato rappresentato dall'Avv. E. Tagle, del foro di Napoli. Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. Spatafora, e dal suo co-agente, P. Accardo
Il ricorrente sostiene che il reato di «concorso esterno in associazione di tipo mafioso» per il quale è stato condannato è il risultato di una evoluzione della giurisprudenza successiva all'epoca dei fatti di causa. Pertanto, nel caso di specie sarebbe stato violato l'articolo 7 della Convenzione.
Il 7 novembre 2013 il ricorso è stato comunicato al Governo.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

Il ricorrente è nato nel 1931 e risiede a Palermo.

A. Il procedimento di primo grado dinanzi al tribunale di Palermo

Con sentenza del 5 aprile 1996, il tribunale di Palermo condannò il ricorrente alla pena di dieci anni di reclusione per concorso esterno in associazione di stampo mafioso (articoli 110, 416 e 416 bis del codice penale). In particolare, il tribunale lo ritenne colpevole di avere, tra il 1979 e il 1988, in qualità di funzionario di polizia poi di capo di gabinetto dell'alto commissario per la lotta alla mafia e di vicedirettore dei servizi segreti civili (SISDE), apportato sistematicamente un contributo alle attività e al perseguimento degli scopi illeciti dell'associazione mafiosa denominata «Cosa nostra». Secondo il tribunale, il ricorrente aveva fornito ai membri della commissione provinciale di Palermo della suddetta associazione informazioni riservate riguardanti le indagini e le operazioni di polizia di cui essi, ed altri membri dell'associazione in questione, formavano oggetto.
Il tribunale fondò il suo giudizio sull'esame di un numero considerevole di testimonianze e di documenti oltre che sulle informazioni fornite da più collaboratori di giustizia, già membri dell'associazione «Cosa nostra».
Le parti pertinenti della sentenza in causa sono riportate qui di seguito:
«Su tale tema [dell'esistenza del reato di concorso eventuale in associazione di tipo mafioso, commessa da soggetti terzi, diversi dai concorrenti detti «necessari»] si sono delineati diversi orientamenti che sinteticamente sono riconducibili a tre differenti indirizzi
quello di coloro che negano decisamente la configurabilità nel nostro sistema del concorso esterno nel reato associativo, adducendo che l'estensione ingiustificata dell'area applicativa del reato associativo comporterebbe la violazione dei principi di legalità, tassatività e necessaria determinatezza delle fattispecie penali, paventando in concreto i rischi di un'eccessiva dilatazione della discrezionalità giudiziale;
quello di coloro che pur ammettendo in punto di diritto la ipotizzabilità di un concorso eventuale nei delitti associativi, si sforzano di delimitarne l'ambito di operatività mettendo in luce anche la funzione sussidiaria, qualificatrice e sanzionatoria, svolta in relazione alle condotte c.d. di " contiguità" da altre fattispecie incriminatrici (v. favoreggiamento- assistenza agli associati ecc.);
quello di coloro che ammettono la configurabilità nel nostro ordinamento del concorso esterno nel reato associativo, sul presupposto che la disciplina dettata dagli artt. 110 e ss. c.p., in quanto espressione di principi generali attinenti alla plurisoggettività della fattispecie senza distinzione tra concorso necessario e concorso eventuale, è applicabile anche alla fattispecie del reato associativo, valorizzando la capacità di tale approccio ermeneutico di soddisfare ineludibili esigenze politico-criminali di difesa sociale.»

Il tribunale rilevò inoltre:
«Certamente il settore delle relazioni tra soggetti appartenenti al mondo della politica, dell'amministrazione, dell'imprenditoria, delle professioni, della magistratura, della finanza..., con l'organizzazione mafiosa, ove non si atteggi in forme di vera e propria integrazione nella predetta struttura criminale, è quello che in modo più congeniale si presta alla riconducibilità giuridica alla figura del concorrente esterno.
Tale strumento giuridico, seppure abbisognevole di una prudente applicazione da parte del giudice, certamente si configura di indubbia efficacia per la repressione proprio di quelle forme di collusione che, tanto più pericolose quanto più subdole e striscianti, appaiono maggiormente riprovevoli e sintomatiche dell'elevata capacità di infiltrazione della mafia nel tessuto della società civile e pertanto in grado di evidenziare la potente carica eversiva di tale realtà criminale».

B. Il procedimento in appello dinanzi alla corte d'appello di Palermo

Il 1° gennaio 1997 il ricorrente interpose appello. A sua volta il pubblico ministero adì la corte d'appello al fine di ottenere la condanna del ricorrente ad una pena più severa.
Il ricorrente fece valere il principio della «tassatività della norma penale» in quanto corollario del principio più generale della irretroattività della norma penale. In particolare, egli riteneva che, all'epoca dei fatti che gli erano ascritti, l'applicazione della legge penale riguardante il concorso esterno in associazione mafiosa non fosse prevedibile essendo il risultato di un'evoluzione giurisprudenziale successiva
Con sentenza del 4 maggio 2001, la corte d'appello di Palermo assolse il ricorrente perché il fatto non sussiste.
Pur evidenziando diverse anomalie nel comportamento del ricorrente nel suo ruolo di dirigente della polizia (fatti per i quali egli poteva incorrere in un procedimento disciplinare), la corte d'appello ritenne che le prove prese in considerazione non fossero determinanti, diede peso ad altre testimonianze di collaboratori di giustizia raccolte nel frattempo e osservò che i giudici di primo grado avevano sottovalutato la possibilità che le testimonianze di alcuni collaboratori di giustizia, arrestati in passato dallo stesso ricorrente, potessero essere la conseguenza di un progetto di vendetta nei confronti di quest'ultimo

C. Il primo ricorso alla Corte di cassazione

Il procuratore generale della Repubblica propose ricorso per cassazione.
Con sentenza del 12 dicembre 2002, la Corte di cassazione annullò la sentenza della corte d'appello di Palermo e rinviò la causa ad altra sezione di questa stessa corte. In particolare, essa ritenne che la sentenza in questione non fosse stata debitamente motivata. A titolo di esempio, la corte d'appello aveva omesso di spiegare il motivo per cui alcune testimonianze raccolte non potevano avere valore di prova e non aveva validamente suffragato la tesi della vendetta di alcuni collaboratori di giustizia nei confronti del ricorrente.
Per quanto riguarda il reato di concorso esterno in associazione di stampo mafioso, la Corte di cassazione rilevò quanto segue:
«(...) il concorso esterno nel delitto di associazione per delinquere di tipo mafioso si distingua da quello di favoreggiamento, in quanto nel primo il soggetto, pur non essendo stabilmente inserito nella struttura organizzativa dell'associazione, opera sistematicamente con gli associati, al fine di depistare le indagini di polizia volte a reprimere l'attività criminosa dell'associazione o a perseguire i partecipi di tale attività, in tal modo fornendo uno specifico e concreto contributo ai fini della conservazione o del rafforzamento dell'associazione medesima; mentre nel reato di favoreggiamento il soggetto aiuta in maniera episodica un associato, resosi autore di reati rientranti o non nell'attività prevista dal vincolo associativo, ad eludere le investigazioni della polizia o a sottrarsi alle ricerche di questa».

D. Il nuovo procedimento dinanzi alla corte d'appello di Palermo

Con sentenza del 25 febbraio 2006, una diversa sezione della corte d'appello di Palermo confermò il contenuto della sentenza del tribunale di Palermo del 5 aprile 1996 sulla base, da un lato, di molti altri documenti e testimonianze raccolti nel corso dell'inchiesta e, dall'altro, sulla presunta valutazione erronea della valenza probatoria di alcune testimonianze operata dalla sezione della corte d'appello che aveva adottato la sua sentenza del 4 maggio 2001.
Per quanto riguarda la configurabilità del concorso esterno in associazione di stampo mafioso, la corte d'appello ritenne che la sentenza di condanna del ricorrente emessa dal tribunale di primo grado avesse correttamente applicato i principi sviluppati dalla giurisprudenza in materia.

In particolare essa fece valere che al momento della presentazione dell'appello, il 1° gennaio 1997, la Corte di cassazione si era pronunciata due volte a sezione unite nel senso dell'esistenza del reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso in particolare nelle sentenze Demitry, n. 16 del 5 ottobre 1994 e Mannino, n. 30 del 1995), e che questa posizione fu confermata nelle due sentenze intervenute successivamente in materia (ossia, Carnevale, n. 22327 del 30 ottobre 2002 e Mannino, n. 33748 del 17 luglio 2005). La corte d'appello sottolineò che anche la sentenza di annullamento con rinvio della Corte di cassazione faceva riferimento ad un reato di questo tipo marcando la differenza tra quest'ultimo e il favoreggiamento personale. La corte d'appello rilevò inoltre che:
«(...) Il concorso cosiddetto esterno nel reato di associazione mafiosa è ritenuto configurabile in capo alla persona che, priva della affectio societatis e non inserita nella struttura organizzativa del sodalizio, fornisce un contributo concreto, specifico, consapevole e volontario, a carattere indifferentemente occasionale o continuativo, purché detto contributo abbia un'effettiva rilevanza causale ai fini della conservazione o del rafforzamento dell'associazione, e l'agente se ne rappresenti, nella forma del dolo generico diretto, l'utilità per la realizzazione, anche parziale, del programma criminoso.»

E. Il secondo ricorso alla Corte di cassazione

Il ricorrente propose ricorso per cassazione.
Egli reiterò il principio della irretroattività e della prevedibilità della legge penale ritenendo che tale questione non era stata oggetto di esame da parte dei giudici interni e chiese che i fatti del caso di specie fossero qualificati piuttosto come favoreggiamento personale.
Contestò, tra l'altro, l'uso delle dichiarazioni di un collaboratore di giustizia e chiese di depositare nuove prove.
Con sentenza depositata l'8 gennaio 2008, la Corte di cassazione respinse il ricorso del ricorrente, confermando la legittimità dell'acquisizione al fascicolo delle dichiarazioni contestate dal ricorrente e rigettando la sua istanza volta ad ottenere l'uso di prove complementari.
Quanto alla parte del ricorso che verte sul principio della irretroattività e della prevedibilità della legge penale, la Corte di cassazione considerò la questione manifestamente infondata perché essa comportava un esame di merito e non un'analisi delle presunte violazioni della legge (esame di legittimità).

F. Il procedimento di revisione dinanzi alla corte d'appello di Caltanissetta

Con sentenza del 24 settembre 2011, la corte d'appello di Caltanissetta dichiarò inammissibile la richiesta del ricorrente volta ad ottenere la revisione del suo processo.
Il 25 giugno 2012 la Corte di cassazione rigettò l'istanza del ricorrente.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

A. Gli articoli pertinenti del codice penale italiano

Articolo 110: Pena per coloro che concorrono nel reato
«Quando più persone concorrono nel medesimo reato, ciascuna di esse soggiace alla pena per questo stabilita (...)»
Articolo 416: Associazione per delinquere
«Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti, coloro che promuovono o costituiscono od organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a sette anni.
Per il solo fatto di partecipare all'associazione, la pena è della reclusione da uno a cinque anni.
I capi soggiacciono alla stessa pena stabilita per i promotori. (...)»

Articolo 416 bis: Associazioni di tipo mafioso
«Chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione (...).
L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali.
(...) »

B. L'evoluzione della giurisprudenza interna riguardante la previsione del reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso

Nelle loro osservazioni, le parti hanno inviato un elenco esaustivo delle cause trattate dalla Corte di cassazione in materia di concorso esterno in associazione di tipo mafioso.
Da tale elenco risulta che la prima sentenza nella quale è menzionato questo reato è la sentenza Cillari, n. 8092 del 14 luglio 1987, dove la Corte di cassazione esclude esplicitamente l'esistenza di un reato simile. Nella sentenza Agostani, n. 8864 del 27 giugno 1989, la Corte giunse alle stesse conclusioni. Più tardi, nelle sentenze Abbate e Clementi, nn. 2342 e 2348 del 27 giugno 1994, la Corte smentì ugualmente l'esistenza nel diritto interno del reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso.
Nel frattempo, nella sentenza Altivalle, n. 3492 del 13 giugno 1987, la Corte di cassazione riconobbe l'esistenza del concorso eventuale in associazione di tipo mafioso nel limite dei reati detti «di accordo», ossia i reati di tipo associativo nei quali le volontà di tutti gli individui coinvolti nei fatti hanno come scopo la realizzazione di un obiettivo comune. Anche la sentenza Barbella, n. 9242 del 4 febbraio 1988, fece riferimento al reato in causa, ponendo l'accento sulla natura episodica dei comportamenti dell'autore dei fatti. Le sentenze Altomonte, n. 4805 del 23 novembre 1992, Turiano, n. 2902 del 18 giugno 1993 e Di Corrado, del 31 agosto 1993, confermarono sostanzialmente tale impostazione.
È soltanto con la sentenza Demitry, pronunciata dalle Sezioni Unite il 5 ottobre 1994, che per la prima volta la Corte di cassazione tenta di elaborare la materia in oggetto, passando in rassegna le sentenze che negavano e quelle che avevano riconosciuto il reato in causa e ammettendo esplicitamente l'esistenza del reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso nell'ordinamento giuridico interno.
Questa stessa impostazione fu in seguito confermata in altre sentenze, quali Mannino, n. 30 del 27 settembre 1995, Carnevale, n. 22327 del 30 ottobre 2002 e Mannino, n. 33748 del 17 luglio 2005, anch'esse pronunciate dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione.

IN DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 7 DELLA CONVENZIONE

Invocando l'articolo 7 della Convenzione, il ricorrente ritiene che il reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso è il risultato di una evoluzione giurisprudenziale posteriore all'epoca dei fatti per i quali è stato condannato.
Perciò, tenuto conto delle divergenze giurisprudenziali sull'esistenza di detto reato, il ricorrente non avrebbe potuto prevedere con precisione la qualificazione giuridica dei fatti che gli erano ascritti e, di conseguenza, la pena che sanzionava le sue condotte.
L'articolo 7 della Convenzione recita:
«1. Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, nel momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al tempo in cui il reato è stato commesso.
2. Il presente articolo non ostacolerà il giudizio e la condanna di una persona colpevole di una azione o di una omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili.»
Il Governo eccepisce anzitutto che le osservazioni del ricorrente sarebbero state ricevute dalla cancelleria della Corte il 5 maggio 2014, ossia oltre il 18 aprile 2014, data fissata dalla Corte per l'invio delle osservazioni. Pertanto, queste non dovrebbero essere acquisite al fascicolo.
La Corte constata che le osservazioni del ricorrente sono state inviate via fax il 17 aprile 2014 e sono state ricevute lo stesso giorno. Questo argomento del Governo deve dunque essere respinto.

A. Sulla ricevibilità

Il Governo solleva tre obiezioni per quanto riguarda la ricevibilità del ricorso. Anzitutto sostiene che il ricorso stesso sarebbe stato presentato oltre il termine di sei mesi previsto dall'articolo 35 § 1 della Convenzione. Tale termine decorreva, in questo caso, dall'8 gennaio 2008, data del deposito della sentenza della Corte di cassazione. Il Governo afferma che il formulario di ricorso è datato 4 luglio 2008, ma che, tuttavia, la relativa corrispondenza è stata ricevuta dalla Corte il 9 luglio 2008. In mancanza di prove dell'invio da parte del ricorrente, il ricorso dovrebbe essere rigettato in quanto tardivo.
Il ricorrente contesta le affermazioni del Governo e indica che il suo ricorso è stato inviato alla Corte il 4 luglio 2008.
La Corte osserva che il presente ricorso è stato inviato alla cancelleria il 4 luglio 2008, come risulta dal timbro postale della busta acquisita agli atti. Quella si considera pertanto la data di presentazione del ricorso ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione. Pertanto, questa obiezione del Governo non può essere accolta.
Il Governo eccepisce inoltre che il ricorrente avrebbe omesso di sollevare dinanzi alle autorità nazionali lo stesso motivo di ricorso che solleva dinanzi alla Corte, facendo valere in particolare che «se davanti ai giudici nazionali il ricorrente ha lamentato la qualificazione del reato a lui ascritto, dinanzi alla Corte denuncia la violazione del principio di irretroattività della norma penale». Perciò, i giudici nazionali non avrebbero avuto la possibilità di decidere sulla doglianza del ricorrente come formulata dinanzi alla Corte. Sarebbe dunque stato violato il principio di sussidiarietà e il ricorso dovrebbe essere dichiarato irricevibile per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne.
Il ricorrente contesta questa tesi e afferma di aver sollevato la doglianza presentata dinanzi alla Corte in tutti i gradi di giudizio.
La Corte rammenta che, ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione, essa può essere adita solo dopo aver esaurito le vie di ricorso interne. Il ricorrente deve avere dato ai giudici nazionali l'occasione che tale disposizione ha come finalità di garantire in linea di principio agli Stati contraenti, ossia evitare le violazioni dedotte contro di essi o porvi rimedio. Tale regola si fonda

sull'ipotesi che l'ordinamento interno offra un ricorso effettivo per quanto riguarda la violazione dedotta. Le disposizioni dell'articolo 35 § 1, tuttavia, prescrivono l'esaurimento dei soli ricorsi che si riferiscano alle violazioni dedotte, siano disponibili e adeguati. Essi devono esistere con un grado sufficiente di certezza non soltanto in teoria ma anche in pratica, poiché in caso contrario sono privi dell'effettività e dell'accessibilità richieste; è lo Stato convenuto a dover dimostrare che tali esigenze sono soddisfatte (si vedano, tra molte altre, McFarlane c. Irlanda [GC], n. 31333/06, § 107, 10 settembre 2010, Mifsud c. Francia (dec.) [GC], n. 57220/00, § 15, CEDU 2002 VIII, Leandro Da Silva c. Lussemburgo, n. 30273/07, §§ 40 e 42, 11 febbraio 2010 e Vučković e altri c. Serbia [GC], n. 17153/11, §§ 71-72, 25 marzo 2014).
Nel caso di specie la Corte osserva che, nel suo ricorso in appello contro la sentenza di primo grado del tribunale di Palermo del 5 aprile 1996, il ricorrente ha invocato il principio di tassatività della norma penale in quanto corollario del principio più generale della irretroattività della norma penale. Il ricorrente ha ritenuto in particolare che, all'epoca dei fatti di causa, l'applicazione della legge penale relativa al concorso in associazione di tipo mafioso non fosse prevedibile in quanto era il risultato di una evoluzione giurisprudenziale successiva.
A seguito della sentenza resa dalla corte d'appello di Palermo il 25 febbraio 2006, questa stessa doglianza è stata reiterata nel ricorso per cassazione del ricorrente. Quest'ultimo osservò in particolare che la questione oggetto della causa non era stata sottoposta a un esame da parte dei giudici nazionali.
In queste circostanze, l'obiezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne sollevata dal convenuto deve essere respinta.
In terzo luogo, il Governo ritiene che, nel caso di specie, se dovesse esaminare la questione dell'esistenza del reato di concorso esterno in associazione di stampo mafioso, la Corte assumerebbe il ruolo di un giudice di «quarto grado», questione che è già stata risolta dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione. Perciò, questo ricorso dovrebbe essere dichiarato manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 e 4 della Convenzione.
Secondo il parere del Governo, l'esame della Corte dovrebbe riguardare soltanto la questione di stabilire se, nel momento in cui sono stati commessi i fatti ascritti al ricorrente, l'interpretazione giurisprudenziale dominante su questa materia fosse accessibile e prevedibile per quest'ultimo.
La Corte osserva anzitutto che il motivo di ricorso in esame non riguarda una eventuale violazione del diritto a un processo equo (si veda Contrada c. Italia (n. 2), n. 7509/08, § 70, 11 febbraio 2014 e, a contrario, tra molte altre, Gäfgen c. Germania [GC], n. 22978/05, § 162, CEDU 2010) ed è generalmente in questo contesto che può essere valutato il ruolo della Corte in quanto «quarta istanza».
In ogni caso, la Corte ritiene che le considerazioni del Governo siano legate al merito della causa e, pertanto, saranno esaminate di seguito.
La Corte constata che il presente ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione, e osserva peraltro che esso non incorre in altri motivi di irricevibilità. È dunque opportuno dichiararlo ricevibile.

B. Sul merito

1. La posizione delle parti

Il Governo osserva anzitutto che la nozione di concorso esterno è comparsa per la prima volta in varie sentenze a partire dalla fine degli anni sessanta del secolo scorso, anzitutto in materia di cospirazione politica attraverso la costituzione di una associazione (si veda la sentenza della Corte di cassazione Muther, del 27 novembre 1968) e, successivamente, in materia di terrorismo (si vedano, tra le altre, le sentenze della Corte di cassazione Cucco del 1° giugno 1977, Zuffada del 18 marzo 1978 e Arancio del 25 ottobre 1983). La giurisprudenza relativa alla nozione di concorso esterno era dunque ben consolidata anche in un periodo precedente i fatti contestati al ricorrente.

La stessa nozione è stata poi applicata in cause riguardanti il reato di associazione di tipo mafioso, a cominciare dalle sentenze Altivalle, n. 3492 del 13 giugno 1987, Barbella, n. 9242 del 4 febbraio 1988 e Altomonte, n. 4805 del 23 novembre 1992.
Il Governo ammette che, tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta del secolo scorso, la giurisprudenza ha talvolta contestato l'esistenza del reato di concorso materiale esterno in associazione di tipo mafioso (Cillari, n. 8092 del 14 luglio 1987, e Agostani, n. 8864 del 27 giugno 1989). Queste decisioni escludevano l'esistenza di una situazione intermedia tra la partecipazione all'associazione di stampo mafioso e l'estraneità a quest'ultima, qualificando i fatti di quelle cause come partecipazione ai sensi dell'articolo 416 del codice penale. Il conflitto giurisprudenziale è stato tuttavia risolto dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione nella sentenza Demitry, n. 16 del 5 ottobre 1994, che ha definito i limiti dell'applicabilità del reato controverso fornendo in tal modo una interpretazione chiarificatrice della materia.
Il Governo sostiene dunque che le decisioni che contestano l'esistenza del reato di concorso esterno in un'associazione di stampo mafioso sono state solo minoritarie e la giurisprudenza ha riconosciuto tale reato fin dall'inizio (ossia dal 1968 al 1989).
Perciò, all'epoca in cui il ricorrente ha commesso i fatti a lui ascritti (1978-1988) la giurisprudenza interna in materia non era in alcun modo contraddittoria.
Tale giurisprudenza deve pertanto esser considerata lineare, in quanto non può emergere alcun cambiamento drastico nell'approccio delle varie decisioni adottate dalla Corte di cassazione. La giurisprudenza ha infatti seguito un percorso progressivo di consolidamento di un approccio positivo avendo considerato l'esistenza del reato caratterizzata, certamente, da una analisi dialettica di argomenti opposti che alla fine ha superato le posizioni minoritarie.
Infine, il Governo afferma che, tenuto conto delle competenze professionali del ricorrente, della sua personalità e del suo percorso, non si può affermare che la legge e la giurisprudenza in materia non fossero prevedibili per quest'ultimo.
Il ricorrente sottolinea anzitutto che, come il Governo ammette nelle sue osservazioni, il concorso esterno in associazione di tipo mafioso è una creazione della giurisprudenza avviata in decisioni che risalgono alla fine degli anni ottanta, ossia posteriore ai fatti per i quali il ricorrente è stato condannato e che si è consolidata con la sentenza della Corte di cassazione Demitry. Il ricorrente sottolinea anche che le sentenze alle quali fa riferimento il Governo e che risalgono alla fine degli anni sessanta del secolo scorso riguardano soltanto il concorso in associazioni terroristiche e non sono dunque pertinenti nel caso di specie.
Secondo il ricorrente, il Governo omette di spiegare il motivo per cui, se la giurisprudenza in materia di concorso esterno in associazione di tipo mafioso era altrettanto lineare, sono state necessarie quattro sentenze delle Sezioni Unite della Corte di cassazione per chiarire l'esistenza di un tale reato. Il ricorrente afferma che il fatto che la giurisprudenza in materia sia rimasta controversa fino agli anni novanta si evince anche dalla sentenza del tribunale di Palermo del 5 aprile 1996.
L'evoluzione giurisprudenziale in questa materia, posteriore ai fatti ascritti al ricorrente, dimostra che all'epoca in cui tali fatti sarebbero avvenuti il ricorrente non poteva ragionevolmente prevedere le conseguenze, in termini di sanzione, delle sue presunte azioni, in quanto l'esistenza del reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso all'epoca dei fatti era oggetto di interpretazioni giurisprudenziali divergenti.

2. La valutazione della Corte

a) I principi derivanti dalla giurisprudenza della Corte

La Corte rammenta che i principi generali in materia del principio nulla poena sine lege, derivanti dall'articolo 7 della Convenzione, sono sintetizzati nella sentenza Del Rio Prada c. Spagna [GC] (n. 42750/09, §§ 77-80, CEDU 2013), le cui parti pertinenti sono riportate qui di seguito. Tali principi

sono richiamati anche nella sentenza Rohlena c. Repubblica ceca [GC] (n. 59552/08, § 50, 27 gennaio 2015):

«77. La garanzia sancita all'articolo 7, che è un elemento essenziale dello stato di diritto, occupa un posto preminente nel sistema di protezione della Convenzione, come sottolineato dal fatto che non è permessa alcuna deroga ad essa ai sensi dell'articolo 15 neanche in tempo di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione. Come deriva dal suo oggetto e dal suo scopo, essa dovrebbe essere interpretata e applicata in modo da assicurare una protezione effettiva contro le azioni penali, le condanne e le sanzioni arbitrarie (S.W. c. Regno Unito e C.R. c. Regno Unito, 22 novembre 1995, rispettivamente § 34, serie A n. 335-B, e § 32, serie A n. 335-C, e [Kafkaris c. Cipro [GC], n. 21906/04, § 137, CEDU 2008].

78. L'articolo 7 della Convenzione non si limita a proibire l'applicazione retroattiva del diritto penale a svantaggio dell'imputato (si vedano, per quanto riguarda l'applicazione retroattiva di una pena, Welch c. Regno Unito, 9 febbraio 1995, § 36, serie A n. 307 A, Jamil c. Francia, 8 giugno 1995, § 35, serie A n. 317 B, Ecer e Zeyrek c. Turchia, nn. 29295/95 e 29363/95, § 36, CEDU 2001 II, e Mihai Toma c. Romania, n. 1051/06, §§ 26-31, 24 gennaio 2012). Esso sancisce anche, in maniera più generale, il principio della legalità dei delitti e delle pene – «nullum crimen, nulla poena sine lege» – (Kokkinakis c. Grecia, 25 maggio 1993, § 52, serie A n. 260 A). Se vieta in particolare di estendere il campo di applicazione dei reati esistenti a fatti che, in precedenza, non costituivano dei reati, esso impone anche di non applicare la legge penale in modo estensivo a svantaggio dell'imputato, ad esempio per analogia (Coëme e altri c. Belgio, nn. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 e 33210/96, § 145, CEDU 2000-VII; per un esempio di applicazione di una pena per analogia, si veda la sentenza Başkaya e Okçuoğlu c. Turchia [GC], nn. 23536/94 e 24408/94, §§ 42-43, CEDU 1999 IV).

79. Di conseguenza la legge deve definire chiaramente i reati e le pene che li reprimono. Questo requisito è soddisfatto se la persona sottoposta a giudizio può sapere, a partire dal testo della disposizione pertinente, se necessario con l'assistenza dell'interpretazione che ne viene data dai tribunali e, se del caso, dopo aver avuto ricorso a consulenti illuminati, per quali atti e omissioni le viene attribuita una responsabilità penale e di quale pena è passibile per tali atti (Cantoni c. Francia, 15 novembre 1996, § 29, Recueil des arrêts et décisions 1996 V, e Kafkaris, sopra citata, § 140).

80. Pertanto, il compito della Corte è, in particolare, quello di verificare che, nel momento in cui un imputato ha commesso l'atto che ha comportato l'esercizio dell'azione penale e la condanna, esistesse una disposizione di legge che rendeva l'atto punibile, e che la pena inflitta non eccedesse i limiti fissati da tale disposizione (Coëme e altri, sopra citata, § 145, e Achour c. Francia [GC], n. 67335/01, § 43, CEDU 2006 IV).»

La Corte rammenta anche che non ha il compito di sostituirsi ai giudici nazionali nella valutazione e nella qualificazione giuridica dei fatti, purché queste si basino su un'analisi ragionevole degli elementi del fascicolo (si veda, mutatis mutandis, Florin Ionescu c. Romania, n. 24916/05, § 59, 24 maggio 2011). Più in generale, la Corte rammenta che sono in primo luogo le autorità nazionali, in particolare le corti e i tribunali, a dover interpretare la legislazione interna. Il suo ruolo si limita dunque a verificare la compatibilità con la Convenzione degli effetti di tale interpretazione (Waite e Kennedy c. Germania [GC], n. 26083/94, § 54, CEDU 1999-I, Korbely c. Ungheria, [GC], n. 9174/02, §§ 72-73, CEDU 2008, e Kononov c. Lettonia [GC], n. 36376/04, § 197, CEDU 2010).

Tuttavia, la Corte deve godere di un potere di controllo più ampio quando il diritto tutelato da una disposizione della Convenzione, in questo caso l'articolo 7, richiede che vi sia una base legale per poter infliggere una condanna e una pena. L'articolo 7 § 1 esige che la Corte esamini se la condanna del ricorrente si fondasse all'epoca su una base legale. In particolare, essa deve assicurarsi che il risultato al quale sono giunti i giudici nazionali competenti fosse conforme con l'articolo 7 della Convenzione. L'articolo 7 diverrebbe privo di oggetto se si accordasse un potere di controllo meno ampio alla Corte (si veda Kononov, sopra citata, § 198).

In definitiva, la Corte deve esaminare se la condanna del ricorrente si fondasse su una base sufficientemente chiara (si veda Kononov, sopra citata, § 199; Rohlena, sopra citata, § 51-53).

b) Applicazione dei principi suddetti al caso di specie

La Corte ritiene che la questione che si pone nella presente causa sia quella di stabilire se, all'epoca dei fatti ascritti al ricorrente, la legge applicabile definisse chiaramente il reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso. Si deve dunque esaminare se, a partire dal testo delle disposizioni pertinenti e con l'aiuto dell'interpretazione della legge fornita dai tribunali interni, il ricorrente potesse conoscere le conseguenze dei suoi atti sul piano penale.
La Corte osserva anzitutto che, nel caso di specie, il ricorrente è stato condannato a una pena di dieci anni di reclusioni per concorso in associazione di tipo mafioso con una sentenza emessa dal tribunale di Palermo 5 aprile 1996 riguardo a fatti compiuti tra il 1979 e il 1988. Nella parte in diritto della sentenza, tale concorso veniva definito «eventuale» o «esterno». La condanna del ricorrente, dapprima annullata da una sentenza della corte d'appello di Palermo, fu poi confermata da un'altra sezione di quest'ultima e, in via definitiva, da una sentenza della Corte di cassazione.
La Corte fa notare che non è oggetto di contestazione tra le parti il fatto che il concorso esterno in associazione di tipo mafioso costituisca un reato di origine giurisprudenziale. Ora, come ha giustamente ricordato il tribunale di Palermo nella sua sentenza del 5 aprile 1996 (si veda il paragrafo 7 supra), l'esistenza di questo reato è stata oggetto di approcci giurisprudenziali divergenti.
L'analisi della giurisprudenza citata dalle parti (si vedano i paragrafi 26-30 supra) dimostra che la Corte di cassazione ha menzionato per la prima volta il reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso nella sua sentenza Cillari, n. 8092 del 14 luglio 1987. Nel caso di specie, la Corte di cassazione ha contestato l'esistenza di un tale reato e ribadito questa posizione in altre sentenze successive, in particolare Agostani, n. 8864 del 27 giugno 1989 e Abbate e Clementi, nn. 2342 e 2348 del 27 giugno 1994.
Nel frattempo, in altre cause, la Corte di cassazione ha riconosciuto l'esistenza del reato di concorso eventuale in associazione di tipo mafioso (si vedano la sentenza Altivalle, n. 3492, del 13 giugno 1987 e, successivamente, Altomonte, n. 4805 del 23 novembre 1992, Turiano, n. 2902 del 18 giugno 1993 e Di Corrado, del 31 agosto 1993).
Tuttavia, è solo nella sentenza Demitry, pronunciata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione il 5 ottobre 1994, che quest'ultima ha fornito per la prima volta una elaborazione della materia controversa, esponendo gli orientamenti che negano e quelli che riconoscono l'esistenza del reato in questione e, nell'intento di porre fine ai conflitti giurisprudenziali in materia, ha finalmente ammesso in maniera esplicita l'esistenza del reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso nell'ordinamento giuridico interno.
In questo contesto, l'argomento del ricorrente secondo il quale, all'epoca della perpetrazione dei fatti (1979-1988), la giurisprudenza interna in materia non era in alcun modo contraddittoria, non può essere accolto.
Inoltre, la Corte considera che il riferimento del Governo alla giurisprudenza in materia di concorso esterno, che si è sviluppata a partire dalla fine degli anni sessanta del secolo scorso, ossia prima dei fatti ascritti al ricorrente (si veda il paragrafo 50 supra), non tolga nulla a questa constatazione. Le cause menzionate dal governo convenuto riguardano certamente lo sviluppo giurisprudenziale della nozione di «concorso esterno». Tuttavia, i casi evidenziati non riguardano il reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso, che è oggetto del presente ricorso, ma dei reati diversi, ossia la cospirazione politica attraverso la costituzione di una associazione e gli atti di terrorismo. Pertanto, non si può dedurre dallo sviluppo giurisprudenziale citato l'esistenza nel diritto interno del reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso, che si differenzia per la sua stessa sostanza dai casi menzionati dal Governo, e che, come sopra ricordato, (paragrafi 29 e 30 supra), è stato oggetto di uno sviluppo giurisprudenziale distinto e posteriore rispetto a questi ultimi.
La Corte osserva anche che, nella sua sentenza del 25 febbraio 2006, la corte d'appello di Palermo, pronunciandosi sull'applicabilità della legge penale in materia di concorso esterno in associazione

di tipo mafioso, si è basata sulle sentenze Demitry, n. 16 del 5 ottobre 1994, Mannino n. 30 del 27 settembre 1995, Carnevale, n. 22327 del 30 ottobre 2002 e Mannino, n. 33748 del 17 luglio 2005 (si veda il paragrafo 18 supra), tutte posteriori ai fatti ascritti al ricorrente.
La Corte osserva per di più che la doglianza del ricorrente relativa alla violazione del principio della irretroattività e della prevedibilità della legge penale, sollevata dinanzi a tutti i gradi di giudizio (si vedano i paragrafi 10 e 20 supra), non è stata oggetto di un esame approfondito da parte dei giudici nazionali, essendosi questi ultimi limitati ad analizzare in dettaglio l'esistenza stessa del reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso nell'ordinamento giuridico interno senza tuttavia stabilire se un tale reato potesse essere conosciuto dal ricorrente all'epoca dei fatti a lui ascritti (si vedano i paragrafi 15, 17 e 18 supra).
In queste circostanze, la Corte constata che il reato in questione è stato il risultato di una evoluzione giurisprudenziale iniziata verso la fine degli anni ottanta del secolo scorso e consolidatasi nel 1994 con la sentenza Demitry.
Perciò, all'epoca in cui sono stati commessi i fatti ascritti al ricorrente (1979-1988), il reato in questione non era sufficientemente chiaro e prevedibile per quest'ultimo. Il ricorrente non poteva dunque conoscere nella fattispecie la pena in cui incorreva per la responsabilità penale derivante dagli atti da lui compiuti (Del Rio Prada [GC], sopra citata, §§ 79 e 111-118, a contrario, Ashlarba c. Georgia, n. 45554/08, §§ 35-41, 15 luglio 2014, a contrario, Rohlena, § 50, sopra citata e, mutatis mutandis, Alimuçaj c. Albania, n. 20134/05, §§ 154-162, 7 febbraio 2012).
La Corte ritiene che questi elementi siano sufficienti per concludere che vi è stata violazione dell'articolo 7 della Convenzione.

II. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,
«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

A. Danno

78. Per quanto riguarda il danno materiale, il ricorrente chiede «la ricostruzione della sua carriera e la restituzione di tutti gli importi da lui non percepiti a causa della sua condanna». Chiede inoltre «la restituzione di tutti gli importi che è stato condannato a pagare ».
79. Il ricorrente chiede anche una somma compresa tra 30.000 e 50.000 euro (EUR)» per il danno morale che avrebbe subito.
80. Il Governo si oppone a queste richieste e sostiene che non sono suffragate da elementi di prova.
81. La Corte non scorge alcun nesso di causalità tra la violazione constatata e il danno materiale dedotto e rigetta la richiesta presentata a questo titolo. Invece, considera che sia opportuno accordare al ricorrente la somma di 10.000 EUR per il danno morale.

B. Spese

Il ricorrente chiede anche la somma di 48.253,18 EUR per le spese sostenute per i procedimenti dinanzi ai giudici nazionali e la somma di 29.335,61 EUR per le spese sostenute per il procedimento dinanzi alla Corte.
Il Governo si oppone a queste richieste e afferma che le spese sostenute per i procedimenti dinanzi ai giudici nazionali non dovrebbero essere oggetto di rimborso, in quanto nel caso si specie non vi è stata violazione dell'articolo 7 della Convenzione. Per quanto riguarda le spese che il ricorrente afferma di avere sostenuto per il procedimento dinanzi alla Corte, il Governo le considera eccessive e dice che il ricorrente ha omesso di fornire adeguati documenti giustificativi.

Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese sostenute solo nella misura in cui ne siano accertate la realtà e la necessità, e il loro importo sia ragionevole. Nella fattispecie, la Corte osserva che i documenti presentati dal ricorrente a sostegno della domanda di rimborso delle spese sostenute per il procedimento dinanzi ai giudici nazionali non sono sufficientemente precisi. La Corte rigetta dunque la domanda presentata in tal senso dal ricorrente.
Quanto alle spese sostenute per il procedimento dinanzi ad essa, la Corte considera ragionevole la somma di 2.500 EUR e la accorda al ricorrente.

C. Interessi moratori

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

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

Dichiara il ricorso ricevibile;

Dichiara che vi è stata violazione dell'articolo 7 della Convenzione;

Dichiara
che lo Stato convenuto deve versare al ricorrente, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le seguenti somme:
10.000 EUR (diecimila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno morale;
2.500 EUR (duemilacinquecento euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta dal ricorrente, per le spese sostenute per il procedimento dinanzi alla Corte;
che a decorrere dalla scadenza di tale termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;

Rigetta la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 14 aprile 2015, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Françoise Elens-Passos
Cancelliere

Päivi Hirvelä
Presidente

All. 9

LEGGE 16 aprile 2015, n. 47

Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità. (15G00061)
(GU n.94 del 23-4-2015)

Vigente al: 8-5-2015

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
Promulga

la seguente legge:

Art. 1

1. All'articolo 274, comma 1, lettera b), del codice di procedura penale, dopo la parola: «concreto» sono inserite le seguenti: «e attuale» ed e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «. Le situazioni di concreto e attuale pericolo non possono essere desunte esclusivamente dalla gravita' del titolo di reato per cui si procede».

Art. 2

1. All'articolo 274, comma 1, lettera c), del codice di procedura penale, sono apportate le seguenti modificazioni:
a) dopo la parola: «concreto» sono inserite le seguenti: «e attuale»;
b) dopo le parole: «non inferiore nel massimo a cinque anni» sono aggiunte le seguenti: «nonche' per il delitto di finanziamento illecito dei partiti di cui all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195, e successive modificazioni»;
c) e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le situazioni di concreto e attuale pericolo, anche in relazione alla personalita' dell'imputato, non possono essere desunte esclusivamente dalla gravita' del titolo di reato per cui si procede».

Art. 3

1. Il primo periodo del comma 3 dell'articolo 275 del codice di procedura penale e' sostituito dal seguente: «La custodia cautelare in carcere puo' essere disposta soltanto quando le altre misure coercitive o interdittive, anche se applicate cumulativamente, risultino inadeguate».

Art. 4

1. Il secondo periodo del comma 3 dell'articolo 275 del codice di procedura penale e' sostituito dai seguenti: «Quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli articoli 270, 270-bis e 416-bis del codice penale, e' applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari. Salvo quanto previsto dal secondo periodo del presente comma, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del presente codice nonche' in ordine ai delitti di cui agli articoli 575, 600-bis, primo comma, 600-ter, escluso il quarto comma, 600-quinquies e, quando non ricorrano le circostanze attenuanti contemplate, 609-bis, 609-quater e 609-octies del codice penale, e' applicata la custodia cautelare in carcere,

salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari o che, in relazione al caso concreto, le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure».

2. Il terzo periodo del comma 3 dell'articolo 275 del codice di procedura penale e' soppresso.

3. Dopo il comma 3 dell'articolo 275 del codice di procedura penale e' inserito il seguente:

«3-bis. Nel disporre la custodia cautelare in carcere il giudice deve indicare le specifiche ragioni per cui ritiene inidonea, nel caso concreto, la misura degli arresti domiciliari con le procedure di controllo di cui all'articolo 275-bis, comma 1».

Art. 5

1. Il comma 1-ter dell'articolo 276 del codice di procedura penale e' sostituito dal seguente:

«1-ter. In deroga a quanto previsto nel comma 1, in caso di trasgressione alle prescrizioni degli arresti domiciliari concernenti il divieto di allontanarsi dalla propria abitazione o da altro luogo di privata dimora, il giudice dispone la revoca della misura e la sostituzione con la custodia cautelare in carcere, salvo che il fatto sia di lieve entita'».

Art. 6

1. Al comma 5-bis dell'articolo 284 del codice di procedura penale, al primo periodo, dopo le parole: «per il quale si procede» sono aggiunte le seguenti: «, salvo che il giudice ritenga, sulla base di specifici elementi, che il fatto sia di lieve entita' e che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con tale misura».

Art. 7

1. All'articolo 289, comma 2, del codice di procedura penale e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Se la sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio e' disposta dal giudice in luogo di una misura coercitiva richiesta dal pubblico ministero, l'interrogatorio ha luogo nei termini di cui al comma 1-bis dell'articolo 294».

Art. 8

1. All'articolo 292, comma 2, lettera c), del codice di procedura penale, dopo le parole: «l'esposizione» sono inserite le seguenti: «e l'autonoma valutazione».

2. All'articolo 292, comma 2, lettera c-bis), del codice di procedura penale, dopo le parole: «l'esposizione», ovunque ricorrono, sono inserite le seguenti: «e l'autonoma valutazione».

Art. 9

1. All'articolo 299, comma 4, del codice di procedura penale sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «o applica congiuntamente altra misura coercitiva o interdittiva».

Art. 10

1. All'articolo 308 del codice di procedura penale, il comma 2 e' sostituito dal seguente:

«2. Le misure interdittive non possono avere durata superiore a dodici mesi e perdono efficacia quando e' decorso il termine fissato dal giudice nell'ordinanza. In ogni caso, qualora siano state disposte per esigenze probatorie, il giudice puo' disporne la rinnovazione nei limiti temporali previsti dal primo periodo del presente comma».

2. Il comma 2-bis dell'articolo 308 del codice di procedura penale e' abrogato.

Art. 11

1. Al primo periodo del comma 6 dell'articolo 309 del codice di procedura penale sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e l'imputato puo' chiedere di comparire personalmente».

2. Al comma 8-bis dell'articolo 309 del codice di procedura penale e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «L'imputato che ne abbia fatto richiesta ai sensi del comma 6 ha diritto di comparire personalmente».

3. Al comma 9 dell'articolo 309 del codice di procedura penale e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il tribunale annulla il provvedimento impugnato se la motivazione manca o non contiene l'autonoma valutazione, a norma dell'articolo 292, delle esigenze cautelari, degli indizi e degli elementi forniti dalla difesa».

4. All'articolo 309 del codice di procedura penale, dopo il comma 9 e' inserito il seguente:

«9-bis. Su richiesta formulata personalmente dall'imputato entro due giorni dalla notificazione dell'avviso, il tribunale differisce la data dell'udienza da un minimo di cinque ad un massimo di dieci giorni se vi siano giustificati motivi. In tal caso il termine per la decisione e quello per il deposito dell'ordinanza sono prorogati nella stessa misura».

5. Il comma 10 dell'articolo 309 del codice di procedura penale e' sostituito dal seguente:

«10. Se la trasmissione degli atti non avviene nei termini di cui al comma 5 o se la decisione sulla richiesta di riesame o il deposito dell'ordinanza del tribunale in cancelleria non intervengono nei termini prescritti, l'ordinanza che dispone la misura coercitiva perde efficacia e, salve eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate, non puo' essere rinnovata. L'ordinanza del tribunale deve essere depositata in cancelleria entro trenta giorni dalla decisione salvi i casi in cui la stesura della motivazione sia particolarmente complessa per il numero degli arrestati o la gravita' delle imputazioni. In tali casi, il giudice puo' disporre per il deposito un termine piu' lungo, comunque non eccedente il quarantacinquesimo giorno da quello della decisione».

6. Al comma 7 dell'articolo 324 del codice di procedura penale, le parole: «articolo 309 commi 9» sono
sostituite dalle seguenti: «articolo 309, commi 9, 9-bis».

Art. 12

1. All'articolo 310, comma 2, del codice di procedura penale sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «con ordinanza depositata in cancelleria entro trenta giorni dalla decisione. L'ordinanza del tribunale deve essere depositata in cancelleria entro trenta giorni dalla decisione salvi i casi in cui la stesura della motivazione sia particolarmente complessa per il numero degli arrestati o la gravita' delle imputazioni. In tali casi, il giudice puo' indicare nel dispositivo un termine piu' lungo, non eccedente comunque il quarantacinquesimo giorno da quello della decisione».

Art. 13

1. All'articolo 311 del codice di procedura penale, dopo il comma 5 e' aggiunto il seguente:

«5-bis. Se e' stata annullata con rinvio, su ricorso dell'imputato, un'ordinanza che ha disposto o confermato la misura coercitiva ai sensi dell'articolo 309, comma 9, il giudice decide entro dieci giorni dalla ricezione degli atti e l'ordinanza e' depositata in cancelleria entro trenta giorni dalla decisione. Se la decisione ovvero il deposito dell'ordinanza non intervengono entro i termini prescritti, l'ordinanza che ha disposto la misura coercitiva perde efficacia, salvo che l'esecuzione sia sospesa ai sensi dell'articolo 310, comma 3, e, salve eccezionali esigenze cautelari specificamente motivate, non puo' essere rinnovata».

Art. 14

1. All'articolo 21-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole: «anche non convivente,» sono inserite le seguenti: «ovvero nel caso in cui il figlio sia affetto da handicap in situazione di gravita', ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertata ai sensi dell'articolo 4 della medesima legge,»;

b) al comma 1, dopo le parole: «a visitare l'infermo» sono inserite le seguenti: «o il figlio affetto da handicap grave»;

c) al comma 2, dopo le parole: «anche se con lei non convivente,» sono inserite le seguenti: «o di figlio affetto da handicap in situazione di gravita', ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertata ai sensi dell'articolo 4 della medesima legge,»;

d) e' aggiunto, in fine, il seguente comma:

«2-bis. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano anche nel caso di coniuge o convivente affetto da handicap grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104»;

e) alla rubrica sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «o al figlio, al coniuge o convivente affetto da handicap in situazione di gravita'».

Art. 15

1. Il Governo, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta alle Camere una relazione contenente dati, rilevazioni e statistiche relativi all'applicazione, nell'anno precedente, delle misure cautelari personali, distinte per tipologie, con l'indicazione dell'esito dei relativi procedimenti, ove conclusi.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sara' inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addi' 16 aprile 2015

MATTARELLA

Renzi, Presidente del Consiglio dei ministri

Visto, il Guardasigilli: Orlando

All. 10

Ministero della giustizia
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

UFFICIO ESECUZIONE PENALE ESTERNA
DI PADOVA E ROVIGO

MESSA ALLA PROVA

Legge 28 aprile 2014, n.67

Ufficio Esecuzione Penale Esterna di Padova e Rovigo

L'orario di apertura al pubblico è:

lunedì, mercoledì e venerdì mattina dalle 10,00 alle 12,30
martedì, giovedì e sabato dalle 10,00 alle 12,00

martedì dalle 14,30 alle 16,00 su appuntamento
giovedì dalle 14,00 alle 15,30 anche senza appuntamento

chiusura: la domenica, i giorni festivi e la ricorrenza del Santo Patrono di Padova.

CITTA': Padova
INDIRIZZO: Viale della Navigazione Interna n. 38/A

TEL 0497811911
uepe.padova@giustizia.it
uepe.padova@giustiziacert.it

Introduzione alla normativa

Con la presente informativa si vuole portare a conoscenza Codesto Spettabile Ente che in data 28 Aprile 2014 è entrata in vigore la Legge N. 67, con cui è stato inserito nel nostro ordinamento giuridico l'istituto della "sospensione del procedimento con messa alla prova" per i maggiorenni.
A tal proposito sono state apportate alcune modifiche al Codice Penale con l'inserimento dei seguenti articoli: 168 bis, 168 ter, 168 quater e al Codice di Procedura Penale, con gli articoli: 464 bis, 464 ter, 464 quater, 464 quinquies, 464 sexies, 464 septies, 464 octies, 464 novies.

Scopo dell'informativa

Considerata la recente entrata in vigore della suddetta legge, si intende sensibilizzare gli enti del territorio di nostra competenza (Padova e Provincia, Rovigo e Provincia) sui contenuti e sulle specificità operative di questo nuovo istituto. Sarete, infatti, direttamente coinvolti in una collaborazione con l'UEPE, qualora esprimiate la disponibilità ad accogliere un imputato/indagato che abbia richiesto la "sospensione del procedimento con messa alla prova".

Che cos'è

Questo istituto si sostanzia nella sospensione del procedimento penale a carico dell'imputato/indagato, per un periodo di tempo deciso dal giudice in sede di udienza. Gli scopi saranno quelli di evitare la sentenza di condanna ed estinguere il reato nel momento in cui la messa alla prova dovesse andare a buon fine. Trovandoci in ambito di sospensione penale vogliamo precisare, che si fa riferimento a persone indagate e imputate, a seconda della fase del procedimento in cui è stata richiesta la messa alla prova.
In questo periodo di tempo l'indagato/imputato dovrà svolgere un lavoro di pubblica utilità (LPU) e un'attività di volontariato, entrambe da ricercare in autonomia dal soggetto interessato. A tal proposito è stata allargata la platea dei possibili enti ospitanti, che non necessariamente dovranno essere legati all'Amministrazione da un rapporto di convenzione. In questo caso occorre prestare attenzione alla predisposizione di un'assicurazione ad hoc.

Chi può richiederla

L'imputato/indagato può richiedere questo istituto nei procedimenti per i reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal comma 2 dell'art.550 del Codice di Procedura Penale (Artt.336, 337, 343,349, 588, 625, 648 C.P.).
La sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato/indagato non può essere concessa più di una volta. Non si applica nei casi previsti dagli Artt. 102, 103, 104, 105, e 108 del Codice Penale.

Il lavoro di pubblica utilità (LPU)

(Art. 168bis co.3 C.P.), in questa nuova fattispecie giuridica, diventa il presupposto indefettibile per la concessione della messa alla prova, il rifiuto opposto dall'imputato alla prestazione dell'LPU è causa di revoca anticipata dell'istituto. Tale attività ha carattere afflittivo e si sostanzia in una prestazione non retribuita in favore della collettività, affidata tenendo conto delle specifiche professionalità, attitudini lavorative ed interessi dell'imputato. La durata complessiva viene stabilita in udienza dal giudice e non può essere inferiore ai dieci giorni anche non continuativi, mentre la durata giornaliera non può superare le otto ore e deve essere compatibile con le attività svolte dall'imputato: studio, formazione, lavoro, etc. .

L'attività di volontariato di rilievo sociale

(Art.168bis co.2 C.P.), in questa nuova fattispecie giuridica, diventa un ulteriore, eventuale elemento di concessione della messa alla prova.
Tale attività ha scopo ripartivo/ risocializzante in quanto volta ad attenuare le conseguenze dannose derivanti dal reato.

Cosa produrre

Qualora foste disposti ad accogliere l'indagato/imputato per lo svolgimento delle sopra citate attività, sarà necessario che vengano formulate due attestazioni di disponibilità distinte: una per "LPU" ed una per l'eventuale l'attività di volontariato, con specificati in modo dettagliato giorni, orari e mansioni che dovranno essere concordati con l'indagato/imputato.
Il giudice in sede di udienza, valutato il programma presentato, deciderà in merito alla durata complessiva della messa alla prova.

All. 11

I circuiti di Alta Sicurezza: un dispositivo costruito male e con pochi controlli

di Elton Kalica* - Redazione di Ristretti Orizzonti

Quando, all'età di vent'anni, mi sono ritrovato in una sezione di Alta Sicurezza, da solo, senza avere mai avuto alcun legame con il crimine organizzato, pensavo che si trattasse di una semplice sfortuna. Oggi invece, pensando alla diversità delle storie che hanno portato le persone lì dentro, guardando il tempo lunghissimo che si passa chiusi nella ristrettezza e nella spersonalizzazione di quei circuiti, credo che sia un dispositivo costruito male e con pochi controlli.

Se l'attuale processo di "umanizzazione delle carceri", richiesto dall'Europa, ha forse trovato un certo consenso nei circuiti della politica e dei mass-media, sono davvero pochi a parlare anche di "umanizzazione" dei regimi speciali. Come sono pochi a conoscere davvero come si vive in quei regimi. La convinzione diffusa pare essere che i regimi speciali sono dei buchi neri creati per segregare i mostri, i mafiosi che sciolgono i bambini nell'acido, e quindi che rimangano come sono, velati dalla giustificazione della lotta al crimine organizzato.
Dato che ho avuto la sfortuna di essere rinchiuso per cinque anni in una sezione di Alta Sicurezza, ho sempre raccontato sulle pagine di Ristretti Orizzonti come lo status di "detenuto A.S." mi ha perseguitato fino all'ultimo giorno della mia carcerazione. Fui arrestato a metà anni novanta. Avevo appena compiuto ventun anni e di crimine organizzato sapevo tanto quanto possa imprimere nella mente di un liceale albanese la serie televisiva "La piovra" di Damiano Damiani. Accusato di sequestro di persona, sono stato automaticamente messo in una sezione piena di persone accusate per mafia.
Se prima non sapevo nulla della mafia, presto sono diventato un buon conoscitore. Sin dai primi mesi ho potuto arricchire il mio italiano scolastico con il dialetto di Gela, di Catania, poi con quello di Catanzaro, di Reggio, ancora con quello di Lecce, di Foggia, e anche con quello di Caserta e di Scampia: a secondo di chi veniva "appoggiato" nella mia cella per il tempo necessario di fare un'udienza nell'aula bunker per poi essere trasferito da un'altra parta, per un'altra udienza. Ho imparato così i loro usi e i loro codici, ho mangiato con loro, ho litigato con loro, ma ero diverso da molti di loro: forse per la tranquillità della mia infanzia "garantita" dal regime comunista, anni luce lontana dalle loro travagliate infanzie; forse perché io avevo un fine pena, molti invece no; di certo mi vedevano come un "turista" del carcere, uno che non ci doveva stare in quel reparto.
In realtà non ero l'unico "turista" ad essere separato dal resto dei detenuti. Negli anni ho visto arrivare altri stranieri che, come me, di mafia non sapevano nulla. E sempre di più ho avuto la sensazione che anche molti italiani fossero tutt'altro che mafiosi.
Quando qualcuno dell'Alta Sicurezza ha iniziato a frequentare la nostra redazione ho avuto la convinzione che qualcosa stesse finalmente cambiando. Entrando in carcere, da volontario questa volta, qualche mattina, incrociavo nei corridoi detenuti dell'Alta Sicurezza che andavano al lavoro o alle scuole insieme ai detenuti comuni e confesso di aver provato perfino un po' di invidia pensando come, ai tempi della mia detenzione, anche per andare dall'avvocato ero accompagnato da un agente mentre altri agenti fermavano ogni movimento nei corridoi del carcere, per evitarmi di incontrare anima viva.
Ecco, a Padova c'era stata una specie di distensione che aveva affievolito la paranoia della rigida divisione tra categorie omogenee di detenuti. Questa distensione però probabilmente non ha trovato consenso ai piani alti dell'Amministrazione penitenziaria. E questo potrebbe essere una spiegazione della recente decisione di chiudere la sezione di Alta Sicurezza di Padova e trasferire i detenuti nelle varie sezioni di Alta sicurezza in giro per l'Italia. Un trasferimento di massa che assomiglia un po' a una "deportazione" per gli effetti drammatici che sicuramente produrrà in persone che, dopo molti anni di 41 bis e altrettanti anni trascorsi in regimi di Alta Sicurezza rigidi, iniziavano a respirare un po' di galera "normale". Delusi da questo brusco ritorno al passato, in redazione abbiamo deciso di iniziare una campagna d'informazione che ha coinvolto tutti i detenuti dell'Alta Sicurezza che

hanno scritto raccontando storie, pensieri, emozioni. Il desiderio di loro tutti è quello di rimanere a Padova perché da altre parti – come ci ha scritto un detenuto dalla sezione di Alta Sicurezza di Parma – è un inferno, o un deserto.
In questo articolo voglio raccontare cosa sono questi circuiti nella speranza di offrire qualche elemento di conoscenza in più su un dispositivo di sicurezza a mio parere costruito male, perché crea delle categorie di detenuti stereotipati ai quali è riservato un trattamento penitenziario diverso, perché non c'è un termine a questa diversità di trattamento e perché non c'è un controllo sulla sua applicazione a livello giurisdizionale.

La nascita del 41 bis

Non si può parlare di Alta Sicurezza senza parlare prima del regime di 41 bis. L'Ordinamento Penitenziario[1], nato con l'obiettivo di dare esecuzione al principio rieducativa della pena, aveva disciplinato la vita del condannato attraverso pratiche del trattamento penitenziario comprendendo tempi e modalità utili a mantenere i rapporti affettivi attraverso i colloqui, ma soprattutto prevedendo percorsi di esecuzione alternativi alla detenzione effettiva. Purtroppo, tale riforma ha avuto sin da subito una vita difficile, cominciando a perdere pezzi sui permessi premio[2] e con l'art. 90, che dava il potere al Ministro della Giustizia di "sospendere" il trattamento penitenziario in interi Istituti di pena[3]. Sulla scia di alcune rivolte ed evasioni, si cominciò il trasferimento dei detenuti condannati per terrorismo nelle carceri ritenute più sicure[4] dando vita ai cosiddetti "carceri speciali". Il regime applicato prevedeva diverse limitazioni, in deroga all'Ordinamento Penitenziario. Questo aveva suscitato anche un certo dibattito su questo doppio sistema carcerario[5]. Successivamente, la riforma Gozzini, oltre a introdurre una serie di misure alternative al carcere, introdusse anche l'art. 41-bis O.P.[6] che recuperava il potere di sospendere il trattamento con l'art. 90, in riferimento sempre a situazioni di rivolte all'interno delle carceri. Nel 1992 il 41 bis viene esteso anche a categorie di detenuti indagati o condannati per reati di criminalità organizzata, terrorismo o eversione, quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica[7]. In concreto, le misure applicabili riguardano restrizioni nel numero e nella modalità di svolgimento dei colloqui visivi e telefonici, la limitazione dell'ora d'aria e la censura della corrispondenza. Alle stesse categorie di detenuti si applica l'art. 4 bis O.P., primo periodo del primo comma, che esclude la concessione di misure alternative: permessi premio, lavoro all'esterno, affidamento ai servizi sociali. Infine, l'art. 58 ter annulla tale esclusione solo per collaboratori di giustizia.

L'applicazione del 41 bis

I provvedimenti di sospensione del trattamento ordinario (art. 41 bis, comma 2 O.P.) sono adottati con decreto del Ministro della giustizia. Con la motivazione della "sicurezza esterna" il Ministro approva la richiesta di sottoposizione a regime di 41 bis dei soggetti che per il loro elevato spessore

---

[1] Legge del 26 luglio 1975, n. 354, legge sull'ordinamento penitenziario.
[2] L. 20 luglio 1977 n. 450, con il motivo dell'emergenza terrorismo viene ristretto sensibilmente il regime dei permessi.
[3] L'art. 90 della riforma prevedeva di conseguenza che il ministro di Grazia e Giustizia avesse "facoltà di sospendere le regole di trattamento e gli istituti previsti dalla legge nell'ordinamento penitenziario, in uno o più stabilimenti e per un periodo determinato, strettamente necessario, quando ricorrono gravi ed eccezionali motivi di ordine e sicurezza".
[4] Nel maggio del 1977, con un decreto interministeriale a firma di Bonifacio-Lattanzio-Cossiga (rispettivamente ministro di Giustizia, della Difesa e degli Interni), intitolato "Per il coordinamento dei servizi di sicurezza esterna degli istituti penitenziari", venne attribuito al generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, il potere di coordinamento per la sicurezza interna ed esterna degli istituti penitenziari, il quale individuò alcune carceri più sicure ove destinare i detenuti ritenuti più pericolosi.
[5] Scardocchia G., *Cinque fortezze da cui non si evade. Verso un doppio sistema carcerario?*, "Corriere della Sera", 22 agosto 1977.
[6] Art. 41 bis della legge (Gozzini) 10 ottobre 1986 n. 663.
[7] Art.19 del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306.

criminale possono perseguire disegni criminosi anche dall'interno degli Istituti penitenziari. I provvedimenti hanno durata non inferiore ad un anno e non superiore a due. Tuttavia possono essere prorogabili per periodi successivi, ciascuno pari ad un anno, purché non risulti che la capacità del detenuto o dell'internato di mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche o eversive sia venuta meno.
Le regole trattamentali sospese sono tante. La corrispondenza epistolare è sospesa. Puoi scrivere una lettera al mese che viene sottoposta a visto di controllo. La lettera deve essere breve. Poche frasi e chiare. Altrimenti viene bloccata e inviata al magistrato di Sorveglianza il quale dà avvio a una procedura di verifica lunghissima. Le telefonate con la famiglia sono sospese. Rimane la possibilità per i famigliari di fare una telefonata al mese a condizione che si rechino al carcere più vicino alla propria abitazione e usino un telefono installato all'interno del carcere. I colloqui visivi sono sospesi. Tuttavia i famigliari più stretti possono andare a vedere il proprio caro in carcere una volta al mese, per meno di un'ora, attraverso un vetro blindato. Non si possono ricevere pacchi con generi alimentari. Si possono ricevere solo abiti, biancheria ed indumenti intimi nella misura di quattro boxer, quattro magliette intime, quattro paia di calzini, due paia di scarpe, due pantaloni, due maglioni, due camicie. È sospeso l'acquisto di generi alimentari diversi da biscotti e cracker. Sono sospese tutte le attività culturali, ricreative e sportive. Rimane l'ora d'aria: si può andare a sgranchire le gambe in un cubicolo di cemento coperto di una rette metallica, ma non più di quattro detenuti nello stesso cubicolo. È sospeso lo svolgimento di attività artigianali-hobbistica in cella.

La revoca del 41 bis

Il detenuto sin dalla prima applicazione del provvedimento può fare reclamo al Tribunale di Sorveglianza chiedendone la revoca. Per ottenere ciò dovrebbe dimostrare di non avere più contatti con l'esterno dato che, come dicono i provvedimenti, le limitazioni del 41 bis *"trovano ragione nel grave pregiudizio che deriverebbe all'ordine e alla sicurezza pubblica dall'attuazione del regime trattamentale ordinario nei confronti di alcuni detenuti, estremamente pericolosi, per la concreta possibilità che questi svolgano attività di proselitismo in carcere e mantengano contatti con le organizzazioni di appartenenza"*. Dall'altro canto vengono interpellati la D.N.A (Direzione Nazionale Antimafia) e la D.D.A (Direzione Distrettuale Antimafia) per dare un parere sull'esistenza di legami. Se questi organi non escludono la possibilità di collegamenti, è molto probabile che il provvedimento non venga revocato. A Padova ad esempio abbiamo chiesto ad una ventina di ergastolani quanto tempo sono rimasti sottoposti al regime di 41 bis. Solo ad uno non è stato rinnovato il provvedimento, quindi è potuto ritornare in una sezione di Alta Sicurezza dopo due anni. Mentre gli altri si sono visti rinnovare il regime per diverse volte, tanto che nove di loro vi hanno trascorso più di dieci anni, in particolare due sono rimasti per più di vent'anni.
Dopo una prima applicazione quindi, il 41 bis può essere prorogato con un altro provvedimento del Ministro. Il detenuto può avanzare di nuovo reclamo avverso tale proroga. La Corte Costituzionale si è espressa diverse volte in merito stabilendo che tale proroga deve avere una puntuale e congrua motivazione[8], ovvero, *"debbono essere concretamente motivati in relazione alle specifiche esigenze di ordine e di sicurezza che ne costituiscono il presupposto, in quanto il regime differenziato si fonda sull'effettivo pericolo della permanenza dei collegamenti interni ed esterni con le organizzazioni criminali e con le loro attività, e non sull'essere i detenuti autori di particolari categorie di reati"*.
Infatti, leggendo alcune revoche, si ravvisa una pratica ripetitiva dei provvedimenti senza che ci sia un aggiornamento sull'attualità dei collegamenti con l'organizzazione di appartenenza. In alcune revoche si osserva come la ricostruzione delle considerazioni da parte dei magistrati antimafia sono datate *"senza che alcun elemento attuale, concreto, autonomo, specifico e fondato sia presente a fondamento del regime differenziato"*.

[8] Sentenza n. 349/93, sent. n. 351/96 e sent. 376/1997 Corte Costituzionale.

Seguendo il principio di "concretezza" della motivazione adottata nel provvedimento, la verifica dei magistrati di Sorveglianza dovrebbe riguardare la presenza di *"elementi concreti frutto di indagini e di accertamenti effettuati, anche se solo a livello indiziario"*. In assenza di elementi concreti non si può convalidare la prosecuzione del regime differenziato nel caso di specie.
Quello della "concretezza" è un principio costituzionale[9] così come lo è il divieto costituzionale assoluto del prevedere una categoria "tipizzata" di detenuti speciali e quindi una configurazione di detenuti "diversi" e "irrecuperabili", da sottoporre a regime differenziato solo sulla scorta della tipologia del reato commesso. *"Non vi è dunque una categoria di detenuti, individuata a priori in base al titolo di reato, sottoposti ad un regime differenziato: ma solo singoli detenuti, condannati o imputati per delitti di criminalità organizzata, che l'amministrazione ritenga, motivatamente e sotto il controllo dei Tribunali di Sorveglianza in grado di partecipare, attraverso i loro collegamenti interni ed esterni, alle organizzazioni criminali e alle loro attività, e che per questa ragione sottopone – sempre motivatamente e col controllo giurisdizionale – a quelle sole restrizioni che siano concretamente idonee a prevenire tale pericolo, attraverso la soppressione o la riduzione delle opportunità che in tal senso discenderebbero dall'applicazione del normale regime penitenziario"*.
Alla prova dell'attualità e della concretezza dei contatti, a volte accade che il Tribunale di Sorveglianza dichiari infondata la proroga del 41 bis, e il detenuto viene trasferito in un reparto di Alta Sicurezza.

I circuiti di Alta Sicurezza (A.S.1, A.S.2 e A.S.3)

All'interno del carcere la popolazione detenuta è divisa tra categorie cosiddette "omogenee" in termini di pericolosità. Tutti i detenuti generalmente sono considerati di media sicurezza. Invece, per una categoria considerata maggiormente pericolosa, sono creati dei circuiti[10] che garantiscono elevati livelli di sicurezza[11]. Questa categoria comprende tutti i detenuti imputati o condannati per reati configurati nel primo periodo del primo comma dell'art. 4 bis dell'O.P.: associazione mafiosa (416 bis C.P.), associazione in materia di stupefacenti (art. 74 D.P.R. n. 309.90) e sequestro di persona a scopo d'estorsione (art. 630 C.P.). L'individuazione dei soggetti da assegnare a tali circuiti si svolge in modo automatico facendo riferimento al titolo di reato. Pertanto, se arriva in carcere una persona accusata di sequestro di persona, anche se non appartiene al crimine organizzato, viene collocata automaticamente in regime di Alta Sicurezza. Il vaglio è previsto solo per individuare i soggetti ai quali è stato specificamente contestato di aver promosso o diretto l'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti[12] in quanto l'automatica classificazione in A.S. avviene soltanto per i capi e promotori, mentre i partecipi sono inseriti nel circuito di media sicurezza[13].
Il circuito di Alta Sicurezza prevede al proprio interno tre differenti regimi che prevedono l'impossibilità di comunicazione tra loro. Il circuito A.S. 1 contiene i detenuti appartenenti alla criminalità organizzata di tipo mafioso, ritornati dal regime di 41 bis, e i detenuti considerati elementi di spicco e rilevanti punti di riferimento delle organizzazioni criminali di provenienza. Nell'A.S. 2 sono inseriti automaticamente i soggetti imputati o condannati per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico. All'interno dell'A.S. 3 sono assegnati automaticamente tutti i detenuti imputati o condannati per uno dei reati configurati nel 1° periodo del 1° comma dell'art. 4 bis dell'O.P..

---

[9] Ibidem.
[10] Circolari n° 606895 del 20.1.1991, n° 3359 del 21.4.1993, n° 3449 del 16.1.1997, n° 3479 del 9.7.1998 ed infine n° 20 del 9.1.2007
[11] Art. 32 del regolamento penitenziario approvato con D.P.R. 230 del 2000.
[12] Aggravante di cui al comma 1 dell'art. 74 D.P.R. 309.1990 e quella di cui all'art. 291 quater D.P.R. 43.1973.
[13] Fatto salvo il potere di sollecitare la classificazione ad opera di questa Direzione Generale ai sensi della lett. D) della circolare n° 20 del 9.1.2007

Lo scoglio "voluto" della declassificazione dai circuiti di Alta Sicurezza

Il detenuto collocato in un circuito di Alta Sicurezza può presentare alla Direzione del carcere la "richiesta di declassificazione" che significa passare ad un circuito di Media sicurezza. Fino a qualche anno fa, la Direzione del carcere aveva il potere di decidere sulle declassificazioni, dopo aver sentito il parere del Gruppo di Osservazione e Trattamento del carcere e dopo aver letto le informazioni assunte presso la Procura Antimafia competente sull'attualità dei collegamenti con l'organizzazione criminale di appartenenza. Queste informazioni, così come per le proroghe del regime di 41 bis, spesso risultavano nel tempo una ripetizione della formula, che "non si può escludere la persistenza dei collegamenti". Di fronte a simili informazioni spesso sprovviste di elementi concreti, in alcuni casi le Direzioni hanno iniziato a declassificare persone che dimostravano di avere una buona condotta in carcere, nonché ruoli marginali nella commissione dei reati.
È successo così anche a me. Dopo ripetute richieste e in concomitanza con la mia iscrizione all'università, il direttore del carcere ha concesso il mio passaggio in un reparto di Media sicurezza, dove ho potuto avere maggiori opportunità lavorative e di studio. Questa pratica oggi non è più possibile. Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha deciso di togliere la competenza alle direzioni delle carceri e centralizzare le decisioni nella Direzione Generale detenuti, a Roma. Da allora, l'analisi delle informazioni – spesso ferme ad una fotografia lontana del condannato – e la conseguente mancanza di una conoscenza diretta dell'evoluzione del percorso della singola persona – che solo lo staff del carcere poteva avere – hanno reso le declassificazioni uno scoglio burocratico difficile da superare. Se devo guardarmi indietro, confesso che nella sfortuna di essere finito in una sezione destinata alla criminalità organizzata, ho avuto la fortuna che i direttori potevano ancora correggere qualche situazione: nelle condizioni attuali, probabilmente sarei rimasto in Alta Sicurezza fino alla fine della condanna.

L'assenza di controllo sulle declassificazioni

Mentre il regime del 41 bis è chiaramente lesivo dei diritti in quanto li sospende esplicitamente, i regimi di Alta Sicurezza non sono considerati, in sé, imputabili di lesione di diritti soggettivi. Per questa ragione i Magistrati di Sorveglianza per lo più non considerano i reclami dei detenuti sulla mancata declassificazione come dei controlli su una violazione dei diritti. Infatti avallano l'impostazione del D.A.P., secondo il quale, lungi dal limitare la partecipazione del detenuto ad attività trattamentali, l'allocazione in circuiti differenti prescrive soltanto "cautele imposte da esigenze di sicurezza della popolazione detentiva in generale", e che questo non produce alcuna differenza di diritti e di trattamento ma solo appunto "cautele" nell'applicazione del trattamento penitenziario. Mi è capitato di leggere recentemente il rigetto di una declassificazione e tra i motivi si affermava che il soggetto *"non soffre di limitazioni nel trattamento penitenziario, potendo fruire di regolari colloqui visivi e telefonici con la famiglia, ed essendo stato istituito per gli appartenenti alla sezione A.S. un corso scolastico di media superiore per ragionieri e potendo prestare attività lavorativa all'interno della sezione detentiva in qualità di inserviente"*. Mi domando: cosa vuol dire? Se non c'è alcuna limitazione nel trattamento, allora non dovrebbero esistere le declassificazioni. Ma soprattutto, se non ci fossero differenze, non si capisce perché tutti i detenuti vorrebbero uscire dai circuiti di Alta Sicurezza! Eppure, i Magistrati di Sorveglianza che entrano in carcere ad incontrare i detenuti, conoscono bene le differenze e le restrizioni dei regimi di Alta Sicurezza. Ma non sempre sono attenti ad esercitare un vero controllo sulle declassificazioni.

Conclusione

Su tutta la questione dei regimi e dei circuiti differenziati ci sono tante cose che stridono con l'anima dell'Ordinamento Penitenziario. Tuttavia in conclusione di questo racconto dei circuiti di Alta sicurezza, vorrei sottolinearne almeno un paio.
Il trattamento penitenziario è basato sul principio della personalizzazione. Quindi serve una conoscenza attenta del soggetto e una scelta adeguata di trattamento. Se questo è un diritto, la "categorizzazione" dei detenuti è in sé una sospensione di questo diritto. E questa sospensione non può durare per sempre. Ci deve essere un momento in cui il detenuto non è più una categoria di reato, ma acquisisce una individualità che deve essere gestita come tale dall'istituto.
Un altro principio importante è quello della progressione del trattamento nell'esecuzione della pena. I circuiti di Alta Sicurezza vanno radicalmente rimessi in discussione. Le persone non possono comunque rimanere per sempre inchiodate in un circuito e ci vuole per lo meno una uscita graduale dai circuiti più chiusi, perché tutti i detenuti hanno diritto ad un trattamento che rispetti la dignità personale. E il rispetto della dignità delle persone lo possono garantire solo i circuiti di "Media sicurezza".
Infine voglio soffermarmi sull'inerzia di certe Direzioni nelle declassificazioni. Può sembrare anche banale, ma la rieducazione del condannato non può essere un principio applicabile solo ad alcune categorie. L'istituzione carcere deve sostenere la scommessa del cambiamento su tutte le persone e non può accettare passivamente la stagnazione dei circuiti. Sin dalla loro nascita, a giustificare i circuiti c'è stata questa strana espressione della "cautela" del trattamento penitenziario. Si è dimenticato però che oltre alla creazione delle sezioni "cautelari" c'era un'altra norma che stabiliva una verifica periodica[14] sui presupposti della permanenza in tali sezioni. Se questa verifica non viene mai eseguita, significa che per l'istituzione quei detenuti possono rimanere in Alta Sicurezza anche per sempre. Infatti è il detenuto stesso che deve periodicamente chiedere la declassificazione per "costringere" il carcere ad istruire la pratica. E magari, oltre ad avere trascorso decine di anni in luoghi dove le attività, i movimenti e rapporti con la società esterna sono ridotti al minimo, i detenuti poi si vedono scritto nel rigetto che l'equipe trattamentale e il direttore del carcere hanno espresso parere negativo.
Quando, all'età di poco più di vent'anni, mi sono ritrovato in una sezione di Alta Sicurezza, da solo, senza avere mai avuto alcun legame con il crimine organizzato, pensavo che si trattasse di una semplice sfortuna. Oggi invece, pensando alla diversità delle storie che hanno portato le persone lì dentro, guardando il tempo lunghissimo che si passa chiusi nella ristrettezza e nella spersonalizzazione di quei circuiti, credo che sia un dispositivo costruito male, e sul quale ci sono pochi controlli.
Non voglio negare le pesanti responsabilità che queste persone hanno per i loro crimini, ma a distanza di quasi venticinque anni dalle stragi di mafia, credo che sia giunto il momento di rivedere tutti i dispostivi creati in quel periodo. Se chi è forte sa esercitare una giustizia mite, ripristinare la "normalità" del trattamento per tutti i detenuti è anche un segno di forza dello Stato che ha vinto.

***Elton Kalica**, dottorando di ricerca presso l'Università di Padova in *"Scienze Sociali, Interazioni, comunicazione e costruzioni culturali"*, sta svolgendo una ricerca sul tema dell'Ergastolo ostativo.

[14] Art. 32, comma 2, Regolamento Penitenziario, D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230.

All. 12

Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di

Progetti di legge



Disposizioni urgenti in materia di introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano

A.C. 189 e abb.

Camera dei deputati

Reato di tortura

La proposta di legge C. 2168, già approvata dal Senato, introduce nel codice penale il reato di tortura, espressamente vietato in alcuni atti internazionali. L'Assemblea della Camera, il 23 marzo 2015, avvia l'esame della proposta di legge, con le modifiche apportate dalla Commissione Giustizia nel corso dell'esame in sede referente.

Il provvedimento in esame si compone di sette articoli, attraverso i quali:

- è inserita nel codice penale la fattispecie di tortura (art. 613-*bis* c.p.), che può essere commessa da chiunque (reato comune);
- è prevista un'aggravante quando i fatti sono commessi da un pubblico ufficiale;
- è inserito nel codice penale il delitto di istigazione a commettere la tortura, reato proprio del pubblico ufficiale;
- sono raddoppiati i termini di prescrizione per il delitto di tortura;
- è vietato espellere o respingere gli immigrati quando si supponga che, nei Paesi di provenienza, siano sottoposti a tortura;
- è esclusa l'immunità diplomatica dei cittadini stranieri indagati o condannati nei loro Paesi di origine per il delitto di tortura.

Gli atti internazionali

Numerosi **atti internazionali** prevedono che nessuno possa essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti: tra gli altri, la Convenzione di Ginevra del 1949 relativa al trattamento dei prigionieri di guerra; la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 (ratificata dalla L. 848/1955), la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966 (ratificata dalla L. 881/1977), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, la Convenzione ONU del 1984 contro la tortura ed altri trattamenti e pene crudeli, inumane e degradanti (la cd. CAT), ratificata dall'Italia con la legge n. 489/1988; lo Statuto di Roma istitutivo della Corte penale internazionale del 1998 (L. 232/1999). La maggior parte di tali atti si limita a proibire la tortura ma non ne fornisce una specifica definizione.

Tale definizione è invece contenuta, oltre che nella citata Convenzione ONU, nello Statuto della Corte penale internazionale nonché nella più datata Dichiarazione ONU del 1975. Per un confronto tra le definizioni date dai diversi atti internazionali si rinvia al dossier n. 149 del Servizio Studi.

Il reato di tortura

La proposta di legge introduce nel titolo XII (*Delitti contro la persona*), sez. III (*Delitti contro la libertà morale*), del codice penale i reati di tortura (art. 613-*bis*) e di istigazione alla tortura (art. 613-*ter*).

In particolare, l'**articolo 613-*bis* c.p.** punisce con la **reclusione da 4 a 10 anni** chiunque, con violenza o minaccia, ovvero con violazione dei propri obblighi di protezione, cura o assistenza, intenzionalmente cagiona ad una persona a lui affidata, o comunque sottoposta alla sua autorità, vigilanza o custodia, acute sofferenze fisiche o psichiche (*reato di evento*),

- a causa dell'appartenenza etnica, dell'orientamento sessuale o delle opinioni politiche o religiose o
- al fine di

- ottenere da essa, o da un terzo, informazioni o dichiarazioni o

- infliggere una punizione o

- vincere una resistenza.

La tortura è dunque configurata come un reato comune (e non come un reato proprio del pubblico ufficiale), caratterizzato dal dolo specifico (intenzionalmente cagiona, al fine di) e dalla descrizione delle modalità della condotta (violenza o minaccia o in violazione degli obblighi di protezione, cura o assistenza) che produce un evento (acute sofferenze fisiche o psichiche).

Sono poi previste specifiche **circostanze aggravanti** del reato di tortura:

- l'aggravante soggettiva speciale, costituita dalla qualifica di **pubblico ufficiale** o di **incaricato di pubblico servizio** dell'autore del reato. Per potere applicare l'aggravante - che comporta la **reclusione da 5 a 12 anni** - occorre che l'autore del reato abbia agito con abuso dei poteri o in violazione dei doveri inerenti alla funzione o al servizio. La sofferenza patita dalla persona offesa deve essere ulteriore rispetto a quella insita nell'esecuzione di una legittima misura privativa della libertà personale o limitativa di diritti;
- l'aggravante ad effetto comune (aumento fino a 1/3 della pena), consistente nell'avere causato lesioni personali;
- l'aggravante ad effetto speciale (aumento di 1/3 della pena), consistente nell'aver causato lesioni personali gravi;
- l'aggravante ad effetto speciale (aumento della metà della pena), consistente nell'avere causato lesioni personali gravissime;
- l'aggravante ad effetto speciale (30 anni di reclusione), derivante dall'avere provocato la morte della persona offesa, quale conseguenza non voluta del reato di tortura. In questo caso, dunque, la pena è più severa, per il maggior disvalore sociale, rispetto a quella prevista per l'omicidio preterintenzionale (reclusione da 10 a 18 anni) cui la fattispecie potrebbe ricondursi (anche qui il soggetto commette un reato diverso da quello previsto al momento di agire);
- l'aggravante ad efficacia speciale (ergastolo), derivante dall'avere volontariamente provocato la morte della persona offesa.

Il reato di istigazione a commettere tortura

Il nuovo **articolo 613-*ter* c.p.** punisce l'**istigazione a commettere tortura, commessa dal pubblico ufficiale** o dall'incaricato di pubblico servizio (reato proprio), sempre nei confronti di altro pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio. La pena della reclusione da 6 mesi a 3 anni si applica a prescindere dalla effettiva commissione del reato di tortura, per la sola condotta di istigazione. E' specificato che questo reato si applica al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 414 c.p. (istigazione a delinquere). L'art. 414 c.p. riguarda chiunque "pubblicamente" istiga a commettere uno o più reati e prevede la sanzione - quando riguarda la commissione di delitti - della reclusione da uno a cinque anni.

Disposizioni processuali e prescrizione

La proposta di legge, modifica poi l'art. 191 del codice di procedura penale, aggiungendovi un comma *2-bis*, per stabilire che le **dichiarazioni ottenute attraverso il delitto di tortura non sono**

utilizzabili in un processo penale. La norma fa eccezione a tale principio solo nel caso in cui tali dichiarazioni vengano utilizzate contro l'autore del fatto e solo al fine di provarne la responsabilità penale.

Interviene poi sul codice penale in modo da **raddoppiare i termini di prescrizione** per il delitto di tortura.

La modifica del testo unico immigrazione

La proposta di legge coordina con l'introduzione del reato di tortura l'art. 19 del testo unico sull'immigrazione vietando le espulsioni, i respingimenti e le estradizioni ogni qualvolta sussistano fondati motivi di ritenere che, nei Paesi di provenienza degli stranieri, essi possano essere sottoposti a tortura. La norma precisa che tale valutazione tiene conto anche della presenza in tali Paesi di violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani.

Il limite alle immunità diplomatiche

La proposta di legge stabilisce l'**impossibilità di godere delle immunità diplomatiche** da parte di agenti diplomatici che siano indagati o siano stati condannati nei loro Paesi d'origine per il delitto di tortura. L'immunità diplomatica riguarda in via principale i Capi di Stato o di governo stranieri quando si trovino in Italia e secondariamente il personale diplomatico-consolare eventualmente da accreditare presso l'Italia da parte di uno Stato estero. La proposta esclude il riconoscimento dell'immunità diplomatica qualora tali soggetti siano stati condannati o siano sottoposti a procedimento penale, in relazione a reati di tortura, e ciò tanto da tribunali nazionali quanto da Corti internazionali.

Il riconoscimento delle immunità diplomatiche trova fondamento nella ratifica, da parte del nostro paese (legge n. 804 del 1967), delle due Convenzioni di Vienna sulle relazioni diplomatiche (1961) e sulle relazioni consolari (1963).

La proposta di legge prevede poi l'obbligo di estradizione verso lo Stato richiedente dello straniero indagato o condannato per il reato di tortura; nel caso di procedimento davanti ad un tribunale internazionale, lo straniero è estradato verso il Paese individuato in base alla normativa internazionale.

All. 13

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

DECRETO 11 marzo 2015, n. 36

Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. ***(15G00050) (GU n. 75 del 31-3-2015)***

Vigente al: 15-4-2015

IL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

Visto il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, recante «Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria» ed, in particolare, l'articolo 7, commi 1 e 4;

Vista la legge 9 novembre 2012, n. 195, recante «Ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002», ed, in particolare, gli articoli 17 e seguenti del Protocollo;

Visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni»;

Visto l'articolo 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400 e successive modificazioni ed integrazioni;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza di sezione consultiva per degli atti normativi in data 25 settembre 2014;

Vista la comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri a norma dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con nota 008558 del 2 ottobre 2014;

Adotta
il seguente decreto:

Art. 1

Definizioni

1. Nel presente decreto sono nominati:

a) «decreto-legge»: il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10;

b) «decreto legislativo»: il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni»;

c) «Garante»: il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge;

d) «Ufficio»: l'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge;

e) «Protocollo ONU»: Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002, ratificato dalla legge 9 novembre 2012, n. 195;

Art. 2

Il Garante

1. Il Garante, nel rispetto delle competenze di cui all'articolo 7 del decreto-legge:

a) determina gli indirizzi e i criteri generali ai quali si informa l'attività dell'Ufficio e definisce gli obiettivi da realizzare, verificandone l'attuazione;

b) adotta il codice di autoregolamentazione delle attività dell'Ufficio, recante la disciplina del funzionamento, i principi guida della sua condotta, dei componenti dell'Ufficio e di tutti i soggetti che, a qualsiasi titolo, collaborano con il Garante, in conformità ai principi di cui alla parte IV, articoli da 17 a 23, del Protocollo ONU;

c) redige la relazione annuale sull'attività svolta da trasmettere ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia, di cui all'articolo 7, comma 5, lettera g), del decreto-legge. La relazione contiene, altresì, l'illustrazione degli obiettivi e l'analisi dei risultati raggiunti, ed è pubblicata sul sito internet del Ministero della giustizia.

Art. 3

Sede e beni strumentali dell'Ufficio

1. L'Ufficio ha sede a Roma, in locali messi a disposizione dal Ministero della giustizia.

2. Il Ministero della giustizia, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, destina all'Ufficio gli arredi ed i beni mobili strumentali, anche di tipo informatico, necessari al suo funzionamento e provvede, mediante le strutture e i beni di propria pertinenza, alle eventuali esigenze organizzative e di supporto logistico per lo svolgimento dei compiti del Garante sull'intero territorio nazionale.

Art. 4

Composizione dell'Ufficio

1. All'Ufficio è assegnato personale del Ministero della giustizia in numero di venticinque unità, ripartite tra le qualifiche individuate secondo la pianta organica stabilita dal Garante di concerto con il Ministro della giustizia e sentite le organizzazioni sindacali.

2. Il Garante provvede alla gestione e alla valutazione del personale assegnato all'Ufficio, che opera in via esclusiva alle sue dipendenze e non può essere destinato ad altri uffici senza il suo parere favorevole.

Art. 5

Organizzazione dell'Ufficio

1. L'organizzazione dell'Ufficio è ispirata ai principi di efficienza, efficacia e trasparenza dell'attività amministrativa.

2. Il Garante, con propria deliberazione, stabilisce le modalità di organizzazione ed articolazione interna dell'Ufficio, nel rispetto

dei principi contenuti nel decreto legislativo.

Art. 6

Rimborso delle spese

1. Al Garante è assicurato il rimborso delle spese sostenute per lo svolgimento delle competenze attribuite dall'articolo 7 del decreto-legge, con gli ordinari stanziamenti di bilancio del Ministero della giustizia preordinati al rimborso delle spese per missioni all'interno.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e avrà effetto dal giorno successivo alla sua pubblicazione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e farlo osservare.

Roma, 11 marzo 2015

Il Ministro: Orlando

Visto, il Guardasigilli: Orlando

Registrato alla Corte dei conti il 17 marzo 2015
Ufficio controllo atti P.C.M. Ministeri giustizia e affari esteri, reg.ne - prev. n. 688

All. 14

Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna

Osservatorio per la Giustizia Riparativa e la Mediazione Penale

Lettera Circolare

Roma

GDAP – 0100039 – 2015

PU-GDAP-1a88-19/03/2015-0100039-2015

Ai Signori Provveditori Regionali
Ai Signori. Direttori U.E.P.E.
Ai Signori. Direttori II.PP.
LORO SEDI

e p.c. Ai Signori Vice Capi Dipartimento
Ai Signori Direttori Generali
S E D E

Oggetto: Osservatorio permanente sulla giustizia riparativa e la mediazione penale. Ordine di Servizio n. 1148 del 17.9.2014.

Desidero informare le SS.LL. che con l'Ordine di servizio citato in oggetto si è provveduto a riavviare e dare nuovo impulso all'attività dell'Osservatorio sulla giustizia riparativa e la mediazione penale, che aveva interrotto l'attività nel 2012.

Con il medesimo provvedimento è stato disposto che, diversamente dal passato, l'attività dell'Osservatorio, in quanto "azione sistematica" del Dipartimento prevalentemente orientata all'area delle sanzioni penali di comunità, venga incardinata nella Direzione generale dell'esecuzione penale esterna e sia coordinata dalla dr.ssa Milena Cassano, dirigente penitenziario, che si avvarrà della collaborazione della dr.ssa Pietrina Gagliardotto, per le sinergie con la Direzione generale dei detenuti e del trattamento, e della dr.ssa Paola Pagliani per l'attività di segreteria.

In via preliminare, si sottolinea che l'attività dell'Osservatorio sarà prioritariamente finalizzata al supporto degli uffici di esecuzione penale esterna e degli istituti di pena, sia in relazione all'esigenza di ripristinare gli scambi informativi e la formulazione di indirizzi operativi e pareri in merito alle iniziative che si intendono promuovere, sia in considerazione delle novelle normative intervenute in materia e di quelle di prossima emanazione.

È, pertanto, indispensabile riattivare la rete dei referenti regionali, già a suo tempo costituita, che potranno agire quali snodi organizzativi intermedi fra l'Osservatorio e le strutture istituzionali ed operative dei diversi territori per tutte le iniziative che a vario titolo verranno assunte in materia.

Si chiede, pertanto, ai Signori Provveditori di individuare il referente regionale dell'Osservatorio, procedendo o alla conferma di quello in precedenza indicato oppure, ove ritenuto necessario, alla designazione di un nuovo funzionario.

A tale riguardo si ritiene opportuno che, in ragione delle specifiche competenze professionali richieste, nonché della trasversalità della funzione affidata, il funzionario prescelto appartenga alla professionalità di servizio sociale o giuridico – pedagogica e sia in servizio presso l'ufficio del provveditorato, cosicché possa assicurare l'interfaccia di riferimento delle strutture operative ed un più diretto e agevole collegamento con la struttura dipartimentale.

Le SS.LL. vorranno fornire riscontro entro il corrente mese.

In secondo luogo, si è constatato che il lasso di tempo intercorso dall'emanazione delle Linee di indirizzo[1] e delle indicazioni successivamente fornite dalla Commissione prima, dal subentrato Osservatorio poi, impone una ripresa delle attività con riferimento alle normative nazionali e alle Raccomandazioni e Direttive Europee nel frattempo intervenute.

In tale ambito un punto di riferimento obbligato per l'orientamento di qualsiasi iniziativa in materia è rappresentato dalla Direttiva 2012/29/UE adottata il 25 ottobre 2012 dal Parlamento Europeo e dal Consiglio dell'Unione Europea (il nostro Paese dovrà recepirla entro il 16 novembre 2015), che introduce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato ed è focalizzata sulla necessità di evitare qualsivoglia forma di vittimizzazione secondaria[2].

Al contempo, in una fase in cui vengono preannunciate misure[3] che contemplano il maggior ricorso ad attività ispirate alla giustizia riparativa, si ritiene importante richiamare l'attenzione delle SS.LL. sulla opportunità di promuovere l'innesto delle pratiche riparative nel percorso di recupero sociale delle persone in esecuzione penale esterna o detentiva con modalità coerenti con i principi fondanti della giustizia riparativa, fra i quali si segnalano:

a. il consenso delle parti alla riparazione-mediazione;
b. i criteri di ragionevolezza e proporzionalità che, con riferimento all'autore di reato, devono ispirare la condotta riparativa[4].

Rinviando i necessari approfondimenti alla fase in cui il processo di riattivazione dell'Osservatorio consentirà l'adozione di più aggiornate linee di indirizzo e di un compiuto

---

[1] Circolare n. 3601/6051 del 14.6.2005

[2] Direttiva UE – punto 46) "I servizi di giustizia riparativa, fra cui ad esempio la mediazione vittima-autore del reato, il dialogo esteso ai gruppi parentali e i consigli commisurativi, possono essere di grande beneficio per le vittime, ma richiedono garanzie volte ad evitare la vittimizzazione secondaria e ripetuta, l'intimidazione e le ritorsioni. È opportuno quindi che questi servizi pongano al centro gli interessi e le esigenze della vittima, la riparazione del danno da essa subito e l'evitare ulteriori danni. Nell'affidare un caso ai servizi di giustizia riparativa e nello svolgere un processo di questo genere, è opportuno tenere conto di fattori come la natura e la gravità del reato, il livello del trauma causato, la violazione ripetuta dell'integrità fisica, sessuale o psicologica della vittima, gli squilibri di potere, l'età, la maturità o la capacità intellettiva della vittima, che potrebbero limitarne o ridurne la facoltà di prendere decisioni consapevoli o che potrebbero pregiudicare l'esito positivo del procedimento seguito. In linea di principio i processi di giustizia riparativa dovrebbero svolgersi in modo riservato, salvo che non sia concordato diversamente dalle parti o richiesto dal diritto nazionale per preminenti motivi di interesse pubblico. Situazioni quali minacce o qualsiasi altra forma di violenza perpetrate in questo contesto potranno essere ritenute meritevoli di essere segnalate nell'interesse generale".

[3] Si veda il Disegno di legge n. 2798 recante" Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi e per un maggiore contrasto del fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena" presentato il 23 dicembre 2014.

[4] Si vedano al riguardo le numerose raccomandazioni agli stati membri formulate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

programma di lavoro, si reputa opportuno anticipare che, con riferimento al processo di responsabilizzazione dell'autore di reato, occorre valorizzare anche azioni e progetti attuati in regime di convenzione con enti locali, associazioni e organismi vari del territorio che possano avere in senso lato valenza riparativa.

In tal senso, in attesa del pieno recepimento della citata Direttiva Europea, si allegano alla presente nota due formulari-tipo di convenzione, uno per gli uffici di esecuzione penale esterna, l'altro per gli istituti, in grado di supportare le iniziative che le realtà operative intenderanno assumere in materia e che saranno adottati d'ora innanzi in sostituzione di quelli precedentemente proposti dall'Osservatorio.

Infine, si ribadisce che, secondo quanto contemplato dall'art. 27 R.E., agli operatori penitenziari compete, oltre all'attività di sollecitazione rispetto al territorio, **esclusivamente** di promuovere - sulla base dei dati giudiziari acquisiti (fra i quali la sentenza di condanna) - una riflessione sulle condotte antigiuridiche poste in essere dal condannato che implichi anche le possibili azioni di riparazione delle conseguenze del reato.

In tal senso, qualsiasi iniziativa a contenuto riparativo va considerata come parte integrante del programma individualizzato di trattamento ma, al tempo stesso, sottostare alla necessità **assolutamente prioritaria** di tutelare la vittima del reato da interventi estemporanei, impropri o intrusivi nella vita privata, che subordinino tale principio alle esigenze trattamentali interne o in esternato del reo.

In attesa del richiesto riscontro relativo ai referenti regionali, informo che quesiti e richieste di informazione potranno essere indirizzati alla Direzione generale per l'esecuzione penale esterna – Osservatorio per la giustizia riparativa e mediazione penale.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO
Santi Consolo

CONVENZIONE TRA

UFFICIO DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA DI _____ ,

COMUNE di _____

ASSOCIAZIONE/ENTE_____

L'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna di _____ (di seguito denominato UEPE), codice fiscale _____ , nella persona del direttore _____ nato a _____, elettivamente domiciliato, ai fini della presente convenzione, presso la sede legale dell'UEPE, in via _____

e il Comune/Associazione/Organismo/Ente[1]_____ nella persona del _____ nato a _____, elettivamente domiciliato, ai fini della presente convenzione presso _____

Visto l'art. 27 comma 3 della Costituzione, che recita: " le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato";

Vista la Legge n.354/75, e successive modifiche, e in particolare l'art.47 che prevede che " (..) l'affidato si adoperi in quanto possibile in favore della vittima del suo reato (..);

Visto il D.P.R. 230/2000, che prevede:

all'art. 1, comma 2 che "il trattamento rieducativo (..) è diretto, inoltre, a promuovere un processo di modificazione delle condizioni e degli atteggiamenti personali, nonché delle relazioni familiari e sociali che sono di ostacolo ad una costruttiva partecipazione sociale";
all'art. 27 che venga favorita una "riflessione sulle condotte antigiuridiche poste in essere, sulle motivazioni e sulle conseguenze negative delle stesse per l'interessato medesimo e sulle possibili azioni di riparazione delle conseguenze del reato, incluso il risarcimento dovuto alla persona offesa";
all'art. 68, comma 6, che le direzioni degli Istituti e degli UEPE "curino la partecipazione della comunità al reinserimento sociale dei condannati e le possibili forme di essa";
all'art.118, comma 8 lett. d) che il servizio sociale promuova "una sollecitazione ad una valutazione critica adeguata, da parte della persona, degli atteggiamenti che sono stati alla base della condotta penalmente sanzionata, nella prospettiva di un reinserimento sociale compiuto e duraturo";

Visto che la legge n. 67/2014 ha innovato l'ordinamento penale introducendo:

l'art. 168 bis c. 2 c.p., che prevede che la messa alla prova per gli adulti "comporta (..) altresì l'affidamento dell'imputato al servizio sociale, per lo svolgimento di un programma che può implicare, tra l'altro, attività di volontariato di rilievo sociale (...). La concessione della messa alla prova è inoltre subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità. Il lavoro di pubblica utilità consiste in una prestazione non retribuita (...) in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato.";

[1] Inserire la denominazione della struttura ospitante.

l'art. 464 bis c. 4 lett. b) c.p.p., che richiede, fra gli elementi del programma di trattamento per i soggetti ammessi alla messa alla prova per gli adulti, "le prescrizioni attinenti al lavoro di pubblica utilità ovvero all'attività di volontariato di rilievo sociale";

Vista la L. n.328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" che prevede, *a)* all'art. 6, che i comuni "nell'esercizio delle loro funzioni provvedono a promuovere, nell'ambito del sistema locale dei servizi sociali a rete, risorse della collettività tramite forme innovative di collaborazione per lo sviluppo di interventi di auto-aiuto e per favorire la reciprocità tra cittadini nell'ambito della vita comunitaria"; *b)* all'art. 19 che i comuni provvedono a definire il piano di zona che individua, fra l'altro, "le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare riferimento all'amministrazione penitenziaria e della giustizia";

Vista la L. 266/91 "Legge quadro sul volontariato" e la L.383/2000 sulle "Associazioni di promozione sociale;

Visto il Protocollo Operativo tra Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e la Conferenza Nazionale del Volontariato in ambito penitenziario sottoscritto il 13 novembre 2014, in particolare l'art. 3 che prevede ambiti di programmazione congiunta finalizzati a favorire attività non retribuite a favore della collettività, lavoro di pubblica utilità e attività riparative e di utilità sociale;

Considerato che lo svolgimento di attività a beneficio della collettività può essere realizzato attraverso :

- una forma di riparazione che il condannato o l'imputato ammesso alla prova pone in essere verso la collettività, quale parte offesa dal fatto criminoso;
- azioni riparatorie nei confronti della parte offesa, ove quest'ultima abbia vi abbia consensualmente aderito;

Considerato che la riparazione a favore della collettività consiste nella prestazione di un'attività non retribuita da svolgersi presso i soggetti sopra citati;

Considerato che il programma di trattamento definito con il condannato/imputato e dallo stesso sottoscritto deve tener conto del suo impegno lavorativo e delle sue esigenze familiari;

Considerato che l'U.E.P.E. concorre a realizzare le attività previste dalla vigente normativa, finalizzate al reinserimento sociale di persone condannate, in esecuzione penale esterna o intramuraria, nonché alla predisposizione di programmi di trattamento per i soggetti ammessi alla sospensione del procedimento con messa alla prova;

Considerato che il/la _____ si rende disponibile a inserire condannati/imputati che espletino attività non retribuita a beneficio della collettività nei servizi che svolge per realizzare le proprie finalità statutarie e/o istituzionali;

Precisato che non rientrano nella presente convenzione borse lavoro, tirocini lavorativi, lavori socialmente utili quali forme di avviamento al lavoro;

CONVENGONO E STIPULANO QUANTO SEGUE:

Art. 1
Finalità

La presente convenzione ha lo scopo di:

- promuovere azioni concordi di sensibilizzazione nei confronti della comunità locale rispetto al sostegno e al reinserimento di persone in esecuzione penale;
- promuovere la conoscenza e lo sviluppo di attività riparative a favore della collettività;
- favorire la costituzione di una rete di risorse che accolgano i soggetti ammessi a misura alternativa o ammessi alla sospensione del procedimento con messa alla prova che hanno aderito ad un progetto riparativo;

Art. 2
Impegno delle parti

L'U.E.P.E. si impegna a:

collaborare con il Comune di_____/Associazione/Ente_____, per sensibilizzare l'ambiente in cui saranno inseriti i soggetti segnalati;

- segnalare al Comune di_____/Associazione/Ente_____ il nominativo di ogni soggetto in misura alternativa o ammesso alla prova che aderisce alla proposta di svolgere attività a favore della collettività, previa acquisizione di impegno scritto dell'interessato e dell'autorizzazione dello stesso all'utilizzo dei dati sensibili che lo concernono. Con riferimento a tutti i soggetti l'UEPE fornirà una scheda di presentazione in cui verrà specificato il tempo che la persona può dedicare all'attività prescelta e l'eventuale specifica professionalità posseduta, al fine di poterla collocare al meglio all'interno delle strutture/risorse messe a disposizione dall'ente/associazione convenzionato/a;
- comunicare il nominativo del funzionario incaricato di eseguire il procedimento di misura alternativa alla detenzione/ sospensione del processo con messa alla prova all'interno, con il quale l'ente/associazione può rapportarsi per ogni eventuale necessità connessa allo svolgimento dell'attività riparativa;
- preparare ed accompagnare l'inserimento del soggetto nella struttura individuata, offrendo ogni necessario supporto;
- promuovere e partecipare alle periodiche verifiche sull'andamento dell'inserimento.

Il Comune/Ente/Associazione_____ si impegna a:

- individuare all'interno delle proprie strutture operative idonei ambiti di impiego per lo svolgimento di attività di riparazione da parte di persone in esecuzione di pena/ammesse alla sospensione del procedimento con messa alla prova;
- collaborare con l'UEPE per la redazione del programma di trattamento, individuando gli impegni specifici, il numero di ore e le modalità di inserimento nell'attività di riparazione, e per sensibilizzare l'ambiente in cui saranno inseriti i soggetti segnalati;
- assumere l'onere dei premi per l'assicurazione (contro i rischi derivanti dallo svolgimento dell'attività e per responsabilità civili) per ciascun soggetto inserito, anche attraverso posizioni e polizze assicurative cumulative già attive per i propri dipendenti/aderenti;

- collocare presso la struttura che verrà individuata di volta in volta il soggetto ammesso allo svolgimento di attività di riparazione per le finalità di cui all'art. 1 della presente convenzione;
- designare un referente per il progetto riparativo, che indirizzi l'attività della persona, la supporti nello svolgimento del compito affidatole e mantenga i rapporti con l'UEPE;
- partecipare alla valutazione dell'andamento del progetto riparativo, secondo le scadenze che saranno individuate di concerto con l'UEPE, al fine di esaminare, anche dopo aver sentito il soggetto interessato, l'opportunità di introdurre modifiche, proseguire o interrompere il progetto;
- rilevare, anche con strumenti informatici, la presenza giornaliera e gli orari dell'affidato/imputato, mettendoli a disposizioni dell'UEPE con cadenza almeno mensile ed ogni qualvolta richiesto;
- segnalare tempestivamente eventuali assenze ingiustificate, inadempienze o comportamenti non idonei dell'affidato/imputato;
- produrre, al termine del periodo di svolgimento dell'attività riparativa, un attestato relativo alla durata e tipologia di attività prestata.

Art. 3

Durata e diritto di recesso

La presente convenzione ha la durata di un anno ed ha efficacia dal momento della sottoscrizione. È da intendersi tacitamente rinnovata di anno in anno salvo disdetta scritta, da comunicarsi da una delle parti con almeno novanta giorni di preavviso.

Ciascuna parte può recedere dalla convenzione fornendo preavviso scritto di almeno novanta giorni alle altre parti contraenti.

Nei casi in cui la risoluzione anticipata avesse riflessi sostanziali sui progetti individuali in corso, sarà indispensabile, prima di procedere alla sospensione, attendere il reperimento di una soluzione alternativa presso altra struttura.

Per ogni controversia inerente l'applicazione o interpretazione del presente atto competente è l'Autorità Giudiziaria Ordinaria - Foro di ...

Luogo e data_____

Il Direttore dell'UEPE

_____

Il Rappresentante del Comune/Ente

_____

CONVENZIONE TRA

ISTITUTO PENITENZIARIO DI _____,

E COMUNE di _____

ASSOCIAZIONE/ENTE _____

l'Istituto penitenziario di _____ (codice fiscale _____), nella persona del direttore _____ nato a _____, elettivamente domiciliato, ai fini della presente convenzione, presso la sede legale dell'Istituto, in via _____;

e il Comune/Associazione/Organismo/Ente[1] _____ nella persona del _____ nato a _____, elettivamente domiciliato, ai fini della presente convenzione presso _____,

Visto l'art. 27 comma 3 della Costituzione, che recita: "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato";

Vista la Legge n.354/75, e successive modifiche, e in particolare art. 21, c.4*ter* l.354/75 che prevede che il detenuto possa essere ammesso al lavoro all'esterno per svolgere attività a titolo di volontario e gratuito;

Visto il D.P.R. 230/2000, che prevede:

all'art. 1 comma 2 che "il trattamento rieducativo (..) è diretto, inoltre, a promuovere un processo di modificazione delle condizioni e degli atteggiamenti personali, nonché delle relazioni familiari e sociali che sono di ostacolo ad una costruttiva partecipazione sociale";
all'art. 27 che venga favorita una "riflessione sulle condotte antigiuridiche poste in essere, sulle motivazioni e sulle conseguenze negative delle stesse per l'interessato medesimo e sulle possibili azioni di riparazione delle conseguenze del reato, incluso il risarcimento dovuto alla persona offesa";
all'art. 68 comma 6, che le Direzioni degli Istituti e degli UEPE curino "la partecipazione della comunità al reinserimento sociale dei condannati e le possibili forme di essa";
Vista la L. n.328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" che prevede, *a)* all'art. 6, che i comuni "nell'esercizio delle loro funzioni provvedono a promuovere, nell'ambito del sistema locale dei servizi sociali a rete, risorse della collettività tramite forme innovative di collaborazione per lo sviluppo di interventi di auto-aiuto e per favorire la reciprocità tra cittadini nell'ambito della vita comunitaria"; *b)* all'art. 19 che i comuni provvedono a definire il piano di zona che individua, fra l'altro, "le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare riferimento all'amministrazione penitenziaria e della giustizia";

[1] Inserire la denominazione della struttura ospitante

Vista la L. 266/91 "Legge quadro sul volontariato" e la L.383/2000 sulle "Associazioni di promozione sociale;

Visto il Protocollo Operativo tra Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e la Conferenza Nazionale del Volontariato in ambito penitenziario sottoscritto il 13 novembre 2014, in particolare l'art. 3 che prevede ambiti di programmazione congiunta finalizzati a favorire attività non retribuite a favore della collettività, lavoro di pubblica utilità e attività riparative e di utilità sociale;

Considerato che lo svolgimento di attività a beneficio della collettività può essere realizzato attraverso:

- una forma di riparazione che il reo pone in essere verso la collettività, quale parte offesa dal fatto criminoso;
- azioni riparatorie nei confronti della parte offesa, ove quest'ultima vi abbia consensualmente aderito;

Considerato che la riparazione a favore della collettività consiste nella prestazione di un'attività non retribuita da svolgersi presso i soggetti sopra citati;

Considerato che la direzione dell'Istituto penitenziario concorre alla realizzazione delle attività previste dalla vigente normativa finalizzate al reinserimento sociale di persone condannate, in detenzione o in misura alternativa;

Considerato che il/la _____ si rende disponibile a inserire condannati/imputati che espletino attività non retribuita a beneficio della collettività nei servizi che svolge per realizzare le proprie finalità statutarie e/o istituzionali;

Considerato che il programma di trattamento definito con il detenuto e dallo stesso condiviso deve tener conto del suo impegno lavorativo e delle sue esigenze familiari;

Precisato che non rientrano nella presente convenzione borse lavoro, tirocini lavorativi, lavori socialmente utili quali forme di avviamento al lavoro;

CONVENGONO E STIPULANO QUANTO SEGUE:

Art. 1
Finalità

La presente convenzione ha lo scopo di:

- promuovere azioni concordi di sensibilizzazione nei confronti della comunità locale rispetto al sostegno e al reinserimento di persone in esecuzione penale;
- promuovere la conoscenza e lo sviluppo di attività riparative a favore della collettività;
- favorire la costituzione di una rete di risorse che accolgano i soggetti detenuti ammessi al lavoro all'esterno (art. 21 O.P.) o ammessi a misura alternativa che hanno aderito ad un progetto riparativo;

Art. 2
Impegno delle parti

L'Istituto si impegna a:

collaborare con il Comune di_____/Associazione/Ente_____, per sensibilizzare l'ambiente in cui saranno inseriti i soggetti segnalati;

- segnalare al Comune di_____/Associazione/Ente_____ il nominativo di ogni detenuto ammesso al lavoro all'esterno che aderisce alla proposta di svolgere attività a favore della collettività, previa acquisizione di impegno scritto dell'interessato e dell'autorizzazione dello stesso all'utilizzo dei dati sensibili che lo concernono. Con riferimento a tutti i soggetti la direzione dell'Istituto fornirà una scheda di presentazione in cui verrà specificato il tempo che la persona può dedicare all'attività prescelta e l'eventuale specifica professionalità posseduta, al fine di poterla collocare al meglio all'interno delle strutture/risorse messe a disposizione dal Comune di _____/Ente/Associazione convenzionato/a;
- comunicare il nominativo del funzionario giuridico - pedagogico incaricato di curare il procedimento relativo al lavoro all'esterno con i quali l'ente/associazione può rapportarsi per ogni eventuale necessità connessa allo svolgimento dell'attività riparativa;
- preparare ed accompagnare l'accoglienza del soggetto nella struttura individuata, offrendo ogni necessario supporto;
- promuovere e partecipare a periodiche verifiche sull'andamento dell'inserimento.

Il Comune/Ente/Associazione_____ si impegna a:

- individuare all'interno delle proprie strutture operative idonei ambiti di impiego per lo svolgimento di attività di riparazione da parte di soggetti ammessi al lavoro all'esterno/in esecuzione di pena;
- collaborare con l'istituto per la redazione del programma di trattamento, individuando gli impegni specifici, il numero di ore e le modalità di inserimento nell'attività di riparazione;
- assumere l'onere dei premi per l'assicurazione (contro i rischi derivanti dallo svolgimento dell'attività e per responsabilità civili) per ciascun soggetto inserito, anche attraverso posizioni e polizze assicurative cumulative già attive per i propri dipendenti/aderenti;
- collocare presso la struttura che verrà individuata di volta in volta il soggetto ammesso allo svolgimento di attività di riparazione per le finalità di cui all'art. 1 della presente convenzione;
- designare un referente per il progetto riparativo, che indirizzi l'attività della persona, la supporti nello svolgimento del compito affidatole e mantenga i rapporti con l'istituto penitenziario;
- collaborare con l'istituto per la redazione del programma di trattamento, individuando gli impegni specifici, il numero di ore e le modalità di inserimento nell'attività di riparazione;
- partecipare alla valutazione dell'andamento del progetto riparativo, secondo le scadenze che saranno individuate di concerto con l'istituto, al fine di esaminare, anche dopo aver sentito il soggetto interessato, l'opportunità di introdurre modifiche, proseguire o interrompere il progetto;
- rilevare, anche con strumenti informatici, la presenza giornaliera e gli orari del detenuto, mettendoli a disposizioni dell'istituto con cadenza almeno mensile ed ogni qualvolta richiesto;
- segnalare tempestivamente eventuali assenze ingiustificate, inadempienze o comportamenti non idonei assunti dalla persona ammessa allo svolgimento di attività riparative;

- produrre, al termine del periodo di svolgimento dell'attività riparativa, un attestato relativo alla durata e tipologia di attività prestata.

Art. 3

Durata e diritto di recesso

La presente convenzione ha la durata di un anno ed ha efficacia dal momento della sottoscrizione. È da intendersi tacitamente rinnovata di anno in anno salvo disdetta scritta, da comunicarsi da una delle parti con almeno novanta giorni di preavviso.

Ciascuna parte può recedere dalla convenzione fornendo preavviso scritto di almeno novanta giorni alle altre parti contraenti.

Nei casi in cui la risoluzione anticipata ha riflessi sostanziali sui progetti individuali in corso, sarà necessario, prima di procedere alla sospensione, attendere il reperimento di una soluzione alternativa presso altra struttura.

Per ogni controversia inerente l'applicazione o interpretazione del presente atto competente è l'Autorità Giudiziaria Ordinaria - Foro di ...

Luogo e data _____

Il Direttore dell'Istituto Penitenziario

_____

Il Rappresentante dell' Ente

_____

All. 15

Decreto Legislativo 16 marzo 2015, n. 28

Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67.

In *Gazzetta ufficiale* della Repubblica n. 64 del 18 marzo 2015
In vigore dal **2 aprile 2015**

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;
Visto l'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400;
Vista la legge 28 aprile 2014, n. 67, recante deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio nonchè disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili, in particolare l'articolo 1, comma 1, lettera m);
Visto il regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, recante approvazione del testo definitivo del codice penale;
Visto il decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, recante approvazione del codice di procedura penale;
Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 1° dicembre 2014;
Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;
Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 12 marzo 2015;
Sulla proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

Emana

il seguente decreto legislativo:

Art. 1 - *Modifiche al codice penale*

1. Dopo l'articolo 131 del codice penale, le denominazioni del Titolo V e del Capo I sono sostituite dalle seguenti:

«Titolo V

Della non punibilità per particolare tenuità del fatto. Della modificazione, applicazione ed esecuzione della pena

Capo I
Della non punibilità per particolare tenuità del fatto. Della modificazione e applicazione della pena».

2. Prima dell'articolo 132 è inserito il seguente:
«Art. 131-bis. - (Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto). Nei reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale.
L'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità, ai sensi del primo comma, quando l'autore ha agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali, o ha adoperato sevizie o, ancora, ha profittato delle condizioni di minorata difesa della vittima, anche in riferimento all'età della stessa ovvero quando la condotta ha cagionato o da essa sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.
Il comportamento è abituale nel caso in cui l'autore sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza ovvero abbia commesso piu' reati della stessa indole, anche se ciascun fatto, isolatamente considerato, sia di particolare tenuità, nonché nel caso in cui si tratti di reati che abbiano ad oggetto condotte plurime, abituali e reiterate.
Ai fini della determinazione della pena detentiva prevista nel primo comma non si tiene conto delle circostanze, ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale. In quest'ultimo caso ai fini dell'applicazione del primo comma non si tiene conto del giudizio di bilanciamento delle circostanze di cui all'articolo 69.
La disposizione del primo comma si applica anche quando la legge prevede la particolare tenuità del danno o del pericolo come circostanza attenuante.».

Art. 2 - *Modifiche al codice di procedura penale*

1. All'articolo 411 sono apportate le seguenti modificazioni:
a) al comma 1, dopo le parole: «condizione di procedibilità» sono inserite le seguenti: «, che la persona sottoposta alle indagini non è punibile ai sensi dell'articolo 131-bis del codice penale per particolare tenuità del fatto»;
b) dopo il comma 1 è aggiunto il seguente: «1-bis. Se l'archiviazione è richiesta per particolare tenuità del fatto, il pubblico ministero deve darne avviso alla

persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa, precisando che, nel termine di dieci giorni, possono prendere visione degli atti e presentare opposizione in cui indicare, a pena di inammissibilità, le ragioni del dissenso rispetto alla richiesta. Il giudice, se l'opposizione non è inammissibile, procede ai sensi dell'articolo 409, comma 2, e, dopo avere sentito le parti, se accoglie la richiesta, provvede con ordinanza. In mancanza di opposizione, o quando questa è inammissibile, il giudice procede senza formalità e, se accoglie la richiesta di archiviazione, pronuncia decreto motivato. Nei casi in cui non accoglie la richiesta il giudice restituisce gli atti al pubblico ministero, eventualmente provvedendo ai sensi dell'articolo 409, commi 4 e 5.».

Art. 3 - *Disposizioni di coordinamento processuale*

1. Al codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:
a) dopo il comma 1 dell'articolo 469 è aggiunto il seguente:
«1-bis. La sentenza di non doversi procedere è pronunciata anche quando l'imputato non è punibile ai sensi dell'articolo 131-bis del codice penale, previa audizione in camera di consiglio anche della persona offesa, se compare.»;
b) dopo l'articolo 651 è aggiunto il seguente:
«651-bis. Efficacia della sentenza di proscioglimento per particolare tenuità del fatto nel giudizio civile o amministrativo di danno. - 1. La sentenza penale irrevocabile di proscioglimento pronunciata per particolare tenuità del fatto in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso nei confronti del condannato e del responsabile civile che sia stato citato ovvero sia intervenuto nel processo penale. 2. La stessa efficacia ha la sentenza irrevocabile di proscioglimento pronunciata per particolare tenuità del fatto a norma dell'articolo 442, salvo che vi si opponga la parte civile che non abbia accettato il rito abbreviato.».

Art. 4 - *Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti*

1. Al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da

reato e dei relativi carichi pendenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, sono apportate le seguenti modificazioni:
a) all'articolo 3, comma 1, lettera f), dopo le parole: «misura di sicurezza» sono aggiunte le seguenti: «, nonchè quelli che hanno dichiarato la non punibilità ai sensi dell'articolo 131-bis del codice penale.»;
b) all'articolo 5, comma 2, dopo la lettera d) è inserita la seguente:
«d-bis) ai provvedimenti giudiziari che hanno dichiarato la non punibilità ai sensi dell'articolo 131-bis del codice penale, trascorsi dieci anni dalla pronuncia;»;
c) all'articolo 24, comma 1, dopo la lettera f) è inserita la seguente:
«f-bis) ai provvedimenti giudiziari che hanno dichiarato la non punibilità ai sensi dell'articolo 131-bis del codice penale, quando la relativa iscrizione non è stata eliminata;»;
d) all'articolo 25, comma 1, dopo la lettera f) è inserita la seguente:
«f-bis) ai provvedimenti giudiziari che hanno dichiarato la non punibilità ai sensi dell'articolo 131-bis del codice penale, quando la relativa iscrizione non è stata eliminata;».

Art. 5 - *Disposizioni finanziarie*

1. Alle minori entrate derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo 1, valutate in 474.400 euro a decorrere dall'anno 2015, si provvede con quota parte delle minori spese derivanti dal medesimo articolo 1, pari a 513.342 euro a decorrere dall'anno 2015.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 16 marzo 2015

MATTARELLA

Renzi, Presidente del Consiglio dei ministri
Orlando, Ministro della giustizia
Padoan, Ministro dell'economia e delle finanze

Visto, il Guardasigilli: Orlando

Doc. 16

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXVI**
n. **2**

RELAZIONE
SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA DI EDILIZIA PENITENZIARIA
(Anno 2013)

(Articolo 10 della legge 1° luglio 1977, n. 404)

Presentata dal Ministro della giustizia

(ORLANDO)

Trasmessa alla Presidenza l'8 agosto 2014

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
DIREZIONE GENERALE DELLE RIISORSE MATERIALI, DEI BENI E DEI SERVIZI

Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del programma di edilizia penitenziaria ai sensi dell'art. 10 della legge 1 luglio 1977 n. 404 – Anno 2013.

PREMESSA

L'insieme degli interventi per la realizzazione di nuove strutture penitenziarie e per l'ampliamento e l'adeguamento di quelle esistenti è attualmente curata da tre articolazioni dell'Amministrazione dello Stato:

- Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
- Il Commissario Straordinario del Governo per le Infrastrutture Carcerarie, istituito con D.P.R. 3 dicembre 2010 e con scadenza al 31 dicembre 2014. In sede di conversione del decreto n.92 del 26 giugno 2014 ("Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati...") è stato proposto e approvato un emendamento, che anticipa la data di scadenza al 31 luglio 2014.
- il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, anche in virtù della deroga in materia di Manutentore Unico.

Attesa la medesima *mission* delle tre Amministrazioni predette, accade sovente che le stesse lavorino e procedano in maniera sinergica come a esempio:

- le consulenze prestate dal DAP alle altre due articolazioni sullo specifico tema dell'edilizia penitenziaria;
- i progetti di ristrutturazione e ammodernamento di strutture esistenti elaborati dal DAP per il Commissario straordinario (Arezzo, Ancona, Augusta, Enna, Napoli, Milano San Vittore, Palermo Ucciardone etc.);
- il finanziamento, da parte del Commissario straordinario, di opere complementari ai padiglioni realizzati dal DAP, come il caso di Saluzzo (delocalizzazione cicina detenuti di istituto e realizzazione lavanderia di istituto), Bielle (potenziamento del sistema fognario e impianti vari), Livorno (fornitura arredi), Pavia (realizzazione tunnel di collegamento tra padiglione e istituto), Voghera (sistemazione e fornitura attrezzature cucina), Cremona (realizzazione tunnel di collegamento tra padiglione e istituto), Frosinone (allacciamento fognatura), Piacenza (realizzazione nuova cabina elettrica, sistemazione e fornitura attrezzature cucina) etc..

Ministero della Giustizia

1§ AREA DI COMPETENZA DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

L'attività al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, (in prosieguo MIT), risale a circa 40 anni orsono allorquando il programma di edilizia penitenziaria, nato con legge 12 dicembre 1971 n.1133, si pose l'obiettivo di risanare e potenziare il patrimonio immobiliare a disposizione dell'Amministrazione penitenziaria, anche mediante la costruzione di nuovi istituti penitenziari, affidandone le relative competenze al MIT.
Il programma edilizio – approvato annualmente dal competente Comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria - ha consentito al MIT, nel corso di questi decenni, di realizzare e consegnare al Demanio (e, quindi, all'Amministrazione penitenziaria) 89 nuovi istituti nonché di procedere ad alcune ristrutturazioni integrali di edifici penitenziari esistenti.
Nel focalizzare l'attenzione sulle opere in corso di realizzazione si rappresenta che risultano ancora da completare i seguenti Istituti:

- ✓ la Nuova Casa Circondariale di Cagliari *Uta* - che ha usufruito anche di finanziamenti da parte del Commissario Straordinario del Governo per le Infrastrutture Carcerarie - la cui attivazione è prevedibile entro la fine del corrente anno;
- ✓ i nuovi penitenziari di Forlì (250 posti) e Rovigo (150 posti), la cui ultimazione e consegna all'Amministrazione penitenziaria – a causa di vari ritardi determinati anche da contenziosi con le imprese – si ritiene possibile entro, rispettivamente, il 2015 e il 2014.

2§ AREA DI COMPETENZA DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO PER LE INFRASTRUTTURE CARCERARIE

Il Commissario Straordinario cura l'attuazione del Piano Carceri - previsto con Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri (la n. 3861 del 19/03/2010) - secondo un programma che prevede la realizzazione sia di nuovi Istituti sia di nuovi padiglioni detentivi all'interno di penitenziari già attivi ed, inoltre, effettua interventi di ristrutturazione e di adeguamento al DPR 230/2000 di alcuni reparti detentivi (parte dei quali da tempo inutilizzati).
Relativamente ai procedimenti curati dal Commissario Straordinario del Governo per le Infrastrutture Carcerarie, si riportano le informazioni sui nuovi istituti da realizzare:

i. per l'istituto di Catania Bicocca il TAR del Lazio ha deciso, in data 11 giugno scorso, sul ricorso amministrativo promosso dal secondo concorrente in graduatoria avverso il decreto di aggiudicazione della gara;
ii. per la Casa Circondariale di Pordenone, prevista in Comune di San Vito al Tagliamento, è in corso l'attività della Commissione di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
iii. per la Casa Circondariale di Bolzano è già in corso l'attività della Commissione di gara per la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa: il relativo procedimento è direttamente curato dalla Provincia Autonoma;
iv. per l'istituto penitenziario di Nola (NA) è in corso la progettazione preliminare propedeutica all'espletamento delle procedure urbanistiche.

Ministero della Giustizia

v. per il nuovo istituto da realizzare in Lombardia è stato elaborato il progetto preliminare di ampliamento della Casa di Reclusione di Brescia Verziano.

Con riferimento, invece, ai padiglioni, ampliativi di istituti esistenti, va detto che:

i. i lavori del padiglione da 200 posti presso la Casa Circondariale di Siracusa sono in stato di avanzamento e dovrebbero concludersi entro il prossimo mese di ottobre;

ii. la fine dei lavori del padiglione da 200 posti presso la Casa Circondariale di Trapani è prevista ad aprile 2015;

iii. sempre ad aprile 2015 è prevista l'ultimazione del padiglione da 200 posti presso la Casa Circondariale di Caltagirone;

iv. a maggio 2015 dovrebbe essere completato il padiglione da 200 posti presso la Casa Circondariale di Lecce;

v. per il padiglione da 200 posti presso la Casa Circondariale di Taranto si è resa necessaria la stipula di un atto aggiuntivo per la realizzazione, prima della consegna dei lavori, di nuovi necessari cortili di passeggio, la cui ultimazione è prevista entro il prossimo mese di agosto;

vi. per il padiglione da 200 posti presso la Casa Circondariale di Trani è in corso una perizia di variante in diminuzione, con ultimazione lavori prevista a maggio 2015;

vii. per quanto riguardo il padiglione da 200 posti presso la Casa di Reclusione di Sulmona sono in corso approfondimenti sui reperti emersi durante le indagini archeologiche, il cui esito condiziona la consegna definitiva dei lavori;

viii. per il padiglione da 400 posti presso la Casa Circondariale di Roma Rebibbia è in corso di definizione la pratica per la verifica della presenza di eventuali ordigni bellici nell'area oggetto dell'intervento, il cui esito condiziona la consegna definitiva dei lavori;

ix. è in corso di valutazione e di definizione il progetto esecutivo, redatto dall'Appaltatore, del padiglione da 200 posti presso la Casa Circondariale di Bologna;

x. per il padiglione da 200 posti presso la Casa Circondariale di Parma è in corso una sospensione dei lavori, consegnati nel dicembre 2013, per definire il miglior sistema di fondazione, criticità risolvibile con apposita variante;

xi. è stata revocata l'aggiudicazione definitiva del 27/03/2014 della gara per il padiglione da 200 posti presso la Casa Circondariale di Ferrara per rinuncia dell'aggiudicatario: è in corso l'esame della documentazione del secondo concorrente classificatosi in graduatoria;

xii. per il padiglione da 200 posti presso la Casa Circondariale di Vicenza e per il nuovo padiglione da 400 posti presso la Casa Circondariale di Milano Opera, si rappresenta che le criticità emerse per la tipologia delle fondazioni previste nei progetti originari sono state risolte con apposite perizie di variante che hanno trovato copertura nell'ambito del finanziamento: l'ultimazione dei lavori è prevista, rispettivamente, a maggio 2015 e a gennaio 2016;

xiii. è in corso, infine, relativamente all' istituto penitenziario di Arghillà, la progettazione esecutiva sia del nuovo padiglione detentivo, sia degli edifici da destinare ad attività trattamentali, a caserma, ad alloggi demaniali e a palazzina UEPE;

xiv. interventi di manutenzione straordinaria di due piani detentivi nel padiglione maschile della Casa circondariale di Arezzo con recupero di circa 50 posti detentivi (progetto DAP). I lavori, già appaltati non sono stati ancora consegnati per problemi con l'impresa aggiudicataria;

xv. è intervenuta l'aggiudicazione della gara per gli interventi di recupero dei padiglione C e D presso Casa Circondariale di Livorno;

Ministero della Giustizia

3§ AREA DI COMPETENZA DEL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

Il Dipartimento cura gli interventi di manutenzione e conservazione integrata degli istituti penitenziari già attivi, nonché - riguardo esclusivamente ai procedimenti curati *ab origine* - prosegue nell'attività finalizzata al completamento e all'attivazione di alcune nuove strutture.
Inoltre, sta svolgendo un importante lavoro di ricognizione del patrimonio immobiliare demaniale da valorizzare attraverso il riuso delle strutture inutilizzate ed un più organico uso di quelle sottoutilizzate.

3-1 REALIZZAZIONE NUOVI PADIGLIONI

Dopo la messa in funzione dei nuovi padiglioni presso gli istituti penitenziari di Biella, Voghera, Pavia, Cremona, Piacenza, Modena, Terni, Avellino e Carinola, sono stati attivati, negli scorsi mesi di aprile e maggio, anche quelli ampliativi delle Case Circondariali di Palermo *Pagliarelli*, Catanzaro e Ariano Irpino per una aumento complessivo della capienza detentiva di circa 800 posti.
E' in corso, inoltre, il collaudo del nuovo padiglione da 100 posti presso la Casa Circondariale di Livorno, per la cui attivazione dovrà essere stipulato il contratto di gestione degli impianti idrotermici con la società affidataria del servizio, mentre per il nuovo padiglione da 200 posti presso la Casa Circondariale di Frosinone è prevedibile che l'attivazione avvenga entro il corrente anno.
Permangono, invece, le criticità legate alle difficoltà finanziarie delle imprese esecutrici che hanno interrotto i lavori di completamento relativi ai padiglioni da 200 posti presso le Case Circondariali di Saluzzo e di Agrigento e da 100 posti presso la Casa Circondariale di Nuoro.

3-2 INTERVENTI DI RECUPERO CONSERVATIVO.

Intenso è stato l'impegno di questo Dipartimento sotto il versante del recupero conservativo di diverse strutture esistenti sul territorio nazionale con l'obiettivo di riportare alla agibilità intere sezioni.
Lo attestano i lavori effettuati in numerosi istituti penitenziari (che di seguito si elencano, suddivisi per regione) che hanno consentito di aumentare la capacità ricettiva nelle diverse sedi regionali con l'effetto di limitare i trasferimenti dei detenuti, riducendo il numero delle traduzioni e il dispendio di personale di polizia penitenziaria:

Sicilia

- Casa Circondariale di Caltagirone: è stata ristrutturata e adeguata alle prescrizioni del DPR 230/2000 l'ex degenza infermeria, con un recupero di 64 posti. La sezione sarà a breve funzionante essendo già in corso le procedure per l'arredo;
- Casa Circondariale di Catania Piazza Lanza:

i. è stato interessato da lavori di ristrutturazione e di adeguamento il III braccio detentivo, con un recupero di 41 posti: anche per questa sezione sono in corso le procedure di montaggio degli arredi;
ii. è stato ristrutturato e adeguato il reparto "Nicito" con un recupero di 12 posti già utilizzati;

Ministero della Giustizia

• Casa Circondariale di Ragusa: è in corso di stipula il contratto d'appalto per la ristrutturazione e l'adeguamento della sezione penale, con un recupero di 108 posti. L'ultimazioni dei lavori è prevista per il mese di giugno del 2015;

• Casa Circondariale di Sciacca: sono in corso di ultimazione i lavori di ristrutturazione e di adeguamento del II reparto, con un recupero di 18 posti;

• Casa Circondariale di Messina: sono stati ultimati i lavori di ristrutturazione e di adeguamento del reparto cellulare (I° lotto piano terra) con un recupero di 27 posti: è in corso la fase del collaudo;

• Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Barcellona Pozzo di Gotto: sono in corso di completamento gli interventi di manutenzione ordinaria del VIII° reparto con recupero di 72 posti;

• Casa Circondariale di Palermo Ucciardone:

✓ sono stati ultimati i lavori, come originariamente previsti, di ristrutturazione e di adeguamento della VII° sezione, con un recupero di 118 posti: tuttavia, per cause sopravvenute durante l'esecuzione delle opere, è emersa la necessità di effettuare degli interventi di completamento, che si presume possano essere portati a compimento entro il mese di settembre del 2015.

✓ i lavori di recupero conservativo della V sezione (destinata ad attività trattamentali) sono in fase di avanzamento pari al 21%. E' in corso la valutazione di una perizia di variante per le problematiche legate alla vetustà dell'edificio da restaurare di concerto con la competente Soprintendenza: l'ultimazione dei lavori è prevista per dicembre c.a.;

✓ sono in corso gli interventi di recupero conservativo della VI sezione (destinata a reparto detentivo) che dovrebbero concludersi entro dicembre c.a.;

• Casa di Reclusione di Augusta: gli interventi di recupero (avanzamento dei lavori al 20%) si presume termineranno a maggio 2015 con previsione di ultimazione a maggio 2015;

• Casa Circondariale di Enna: gli interventi di recupero (avanzamento dei lavori al 15%) dovrebbero terminare entro il mese di novembre c.a.;

Ulteriori progetti riguardanti consistenti interventi di recupero per ulteriori circa 300 posti detentivi sono stati avviati dalla competente Direzione Generale di questo Dipartimento, in collaborazione con il Provveditorato Regionale, per gli istituti penitenziari di Catania *Bicocca*, Catania *Piazza Lanza*, Palermo *Pagliarelli*, Ragusa, Siracusa, Agrigento e Messina.

Calabria

• Casa Circondariale di Reggio Calabria *San Pietro*: sono in corso i lavori di ristrutturazione e di adeguamento della sezione femminile, per 20 posti: si presume che gli stessi ultimeranno entro il prossimo mese di ottobre;

• Casa Circondariale di Reggio Calabria Arghillà:

✓ sono stati ultimati, e il reparto è già attivo, i lavori di ristrutturazione e di adeguamento dell'ex degenza infermeria convertita a sezione femminile per 30 posti;

✓ sono in corso i lavori per la riqualificazione della strada d'accesso e per la trivellazione di un pozzo con ultimazione prevista per il corrente mese;

• Casa Circondariale di Vibo Valentia: sono stati ultimati, e il reparto è già attivo, i lavori di ristrutturazione e di adeguamento dell' ex degenza infermeria convertita a sezione maschile, per 30 posti;

Ministero della Giustizia

• Casa Circondariale di Crotone: i lavori di ristrutturazione e di adeguamento al DPR 230/2000 riguardano l'intero istituto: al riguardo, sono già stati consegnati 72 posti della sezione detentiva e sono in fase di ultimazione – prevista per il prossimo mese di agosto – i lavori per 20 posti della sezione lavoranti e nuovi giunti. Si presume che l'istituto possa essere completamente riattivato entro il mese di settembre c.a.

Ulteriori progetti di consistenti interventi di recupero per circa 500 posti sono stati avviati - dalla competente Direzione Generale in collaborazione con il Provveditorato Regionale - per gli istituti penitenziari di Catanzaro Siano, Castrovillari, Paola e Palmi.

Campania

• Casa Circondariale di Salerno: sono in corso i lavori di ristrutturazione e di adeguamento della III sezione per 20 posti: la loro ultimazione è prevista per il prossimo mese di ottobre;

• Casa Circondariale di Salerno: sono in corso di ultimazione i lavori di ristrutturazione e di adeguamento dell'ex reparto isolamento convertito in sezione detentiva per 20 posti;

• Casa Circondariale di Lauro: sono in corso di ultimazione i lavori di ristrutturazione e di adeguamento delle sezioni D e B destinate ad ICAM, struttura atta ad ospitare 28 detenute con prole;

• Casa Circondariale di Napoli *Poggioreale*: i lavori di ristrutturazione e di adeguamento del padiglione Genova sono stati sospesi per sopravvenute difficoltà finanziarie dell'impresa esecutrice;

• Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Aversa: sono in corso i lavori di ristrutturazione e di adeguamento della sezione staccata a servizio del Tribunale di Napoli Nord per 50 posti: si presume che gli stessi si concluderanno entro il prossimo mese di agosto.

Ulteriori progetti di consistenti interventi di recupero per circa 500 posti sono stati avviati, dalla competente Direzione Generale in collaborazione con il Provveditorato Regionale, per gli istituti penitenziari di Napoli *Secondigliano*, Carinola e l'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Aversa da riconvertire ad istituto penitenziario.

Puglia

• Casa Circondariale di Bari: i lavori di ristrutturazione e di adeguamento della II sezione per 100 posti sono stati ultimati e collaudati, e il reparto è stato riattivato.

Progetti di consistenti interventi di recupero per circa 500 posti sono stati avviati, dalla competente Direzione Generale in collaborazione con il Provveditorato Regionale, per gli istituti penitenziari di Lecce, Brindisi e Taranto.

Inoltre, è stato effettuato uno studio di fattibilità per il recupero e l'ampliamento dell'Istituto per Minori di Lecce, inutilizzato da anni, che potrebbe ospitare fino a 600 detenuti.

Abruzzo-Molise

• Casa Circondariale di Vasto: sono in corso di ultimazione i lavori di ristrutturazione e di adeguamento dell'ex sezione femminile con recupero di 35 posti;

Ministero della Giustizia

• Casa Circondariale di Campobasso: i lavori di ristrutturazione e di adeguamento della sezione detentiva con recupero di 35 posti sono ultimati ed è in corso la fase del collaudo.

Lazio

• Casa Circondariale di Roma *Regina Coeli*:

I. la V sezione è stata ristrutturata e adeguata alle prescrizioni di cui alla vigente normativa. Il reparto, che ha visto il recupero di 50 posti, è stato attivato;

II. sono stati ultimati i lavori di ristrutturazione e di adeguamento della VI sezione con recupero di 70 posti: è in corso la fase di collaudo.

• Casa Circondariale di Roma Rebibbia:

I. è stata ristrutturata e adeguata la VI sezione ex semiliberi con recupero di 50 posti: il reparto è funzionante;

II. sono stati ultimati i lavori di ristrutturazione e di adeguamento della II sezione con recupero di 58 posti: è in corso la fase di collaudo.

• Casa Circondariale Femminile di Roma Rebibbia: è in corso di predisposizione un progetto, già finanziato, che vede la ristrutturazione e l'adeguamento di una sezione da destinare ad ICAM.

• Casa di Reclusione di Civitavecchia: è in corso di valutazione un intervento di recupero, già finanziato, di circa 100 posti conseguenti alla ristrutturazione di un braccio detentivo inutilizzato.

Umbria

• Casa di Reclusione di Spoleto: sono in corso i lavori di adeguamento dell'impianto elettrico dell'edificio E8 di 40 posti: la previsione di ultimazione dei lavori è per il prossimo mese di ottobre.

Marche

• Casa Circondariale di Ancona *Montacuto*:

I. è in corso la predisposizione di un progetto per il recupero di circa 50 posti presso l'ex sezione femminile (mai utilizzata): l'intervento è già finanziato;

II. sono in corso gli interventi di adeguamento al DPR 230/2000 e di incremento della capacità ricettiva regolamentare con previsione di ultimazione per gennaio 2015;

• Casa di Reclusione di Fossombrone: è in corso la predisposizione di un progetto per il recupero del centro clinico per circa 30 posti: l'intervento è da finanziare.

• Casa Circondariale di Pesaro: è in corso la predisposizione di un progetto di ristrutturazione e adeguamento al DPR 230/2000 delle sezioni detentive con recupero di circa 150 posti.

Emilia Romagna

• Casa Circondariale di Forlì: i lavori di recupero della sezione ex custodia attenuata – di 36 posti - sono in corso di completamento con previsione di ultimazione entro il mese di settembre c.a.;

• Casa Circondariale di Rimini: sono in corso di ultimazione i lavori di ristrutturazione e adeguamento della II sezione, per 28 posti.

Ministero della Giustizia

• Casa di Reclusione di Castelfranco Emilia: già predisposto il progetto di ristrutturazione di una sezione (per 50 posti) da anni inutilizzata che, tuttavia, necessita di essere revisionato.

Toscana

• Casa Circondariale di Massa: la ristrutturazione della sezione detentiva per 100 posti è in fase di stallo, in attesa che sia definito il contenzioso tra il Provveditorato OO.PP. (stazione appaltante) e l'impresa esecutrice;

• Casa Circondariale di Lucca: è stato stipulato il contratto per i lavori di recupero conservativo di una sezione detentiva del primo piano – per 30 posti –, interessata nel passato da iniziali lavori di ristrutturazione mai proseguiti e rimasti allo stato di rustico;

• Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Montelupo Fiorentino: è stato stipulato il contratto per i lavori di recupero della sezione c.d. "Ambrogiana" – per 30 posti –, da anni inutilizzata;

• è stato elaborato dalla competente Direzione Generale uno studio di fattibilità per il recupero di una caserma dismessa dell'Esercito (Ex Parco Artiglieria), situata nella città di Grosseto, che sarebbe trasformabile in Casa di Reclusione da circa 600 posti;

• Complesso penitenziario di Gorgona: si sta lavorando alla realizzazione del sistema di produzione, trasporto e utilizzazione di energia elettrica. L'intervento, per il quale si è resa necessaria una perizia di variante, dovrebbe essere ultimato entro il corrente mese;

Liguria

• Casa Circondariale di Chiavari: sono stati consegnati i lavori di ristrutturazione e di adeguamento al DPR 230/2000 dell'Istituto, per 80 posti: si prevede che saranno portati a compimento entro il mese di marzo del 2015;

• Casa Circondariale di Savona: è in corso la predisposizione del progetto esecutivo del 1° lotto di lavori, rientrante nel progetto generale - approvato dalla competente Soprintendenza - di ristrutturazione dell'antico complesso;

• Scuola di formazione e aggiornamento del Personale di Cairo Montenotte: è in corso la valutazione di una trasformazione della parte più moderna del complesso in Casa di Reclusione per circa 200 posti.

Piemonte

• Casa Circondariale di Alessandria: sono in corso i lavori di recupero dell'ex reparto isolamento – per 19 posti – che si prevede ultimeranno entro il prossimo mese di settembre,

• Casa Circondariale di Torino: sono in corso gli interventi di recupero dell'ex palazzina alloggi demaniali, destinata a sezione semiliberi e a ICAM, per complessivi 40 posti: i lavori dovrebbero concludersi entro il mese di dicembre c.a.;

• È stato elaborato uno studio di fattibilità per la ristrutturazione e l'adeguamento al DPR 230/2000 dell'Istituto "Le Vallette" di Torino con recupero di circa 300/400 posti, previa campionatura, già eseguita a cura del Servizio Tecnico Regionale, dell'intervento di fusione di due celle singole in camerotti.

Ministero della Giustizia

Lombardia

- Casa Circondariale di Busto Arsizio: sono in corso i lavori di ristrutturazione e di adeguamento dei reparti detentivi con recupero di 50 posti: si prevede la loro ultimazione per il mese di dicembre c.a. ;
- Casa Circondariale di Cremona: sono in corso i lavori di ristrutturazione e di adeguamento dei reparti detentivi con recupero di 50 posti. Previsione della fine dei lavori per il prossimo mese di ottobre;
- Casa Circondariale di Monza: sono in corso di ultimazione gli interventi di ristrutturazione e di adeguamento del reparto femminile con recupero di 25 posti.
- Casa Circondariale di Milano San Vittore: relativamente agli interventi di recupero conservativo previsti per il II e IV raggio, sono in corso le procedure per i sondaggi relativi alla sicurezza delle strutture;

Veneto – Trentino Alto Adige – Friuli Venezia Giulia

- Casa Circondariale di Padova: è stata ristrutturata una sezione detentiva per 80 posti, destinata alla custodia attenuata. La sezione non è stata ancora attivata per carenza di personale, ma sarà resa funzionante dal prossimo mese di settembre grazie alla previsione di assegnazione di nuove risorse umane;
- Casa Circondariale di Gorizia: sono in corso di ultimazione, prevista per il prossimo mese di settembre, gli interventi (I° lotto) di ristrutturazione e di adeguamento dei reparti detentivi, per 20 posti.

IL CAPO DIPARTIMENTO
Dott. Luigi Pagano

Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria

14 marzo 2015

Censimento speciale giustizia penale. Analisi dei flussi e delle pendenze nel settore penale

SOMMARIO

- Relazione di Mario Barbuto (Capo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria)
  - 1. Premessa
  - 2. Rilevazione dei flussi della giustizia penale
  - 3. (segue): i limiti delle rilevazioni globali
  - 4. Alcuni strumenti a servizio della trasparenza
  - 5. La questione della produttività dei giudici penali
  - 6. Un indice per valutare la produttività: il rapporto tra pendenza ed esaurimenti annuali
  - 7. Indice per i diversi uffici: censimento "per tipologia di ufficio giudicante"
  - 8. Indice per i diversi uffici: censimento "per tipologia di ufficio requirente"
  - 9. La durata effettiva dei processi penali di primo grado
  - 10. Il confronto tra i due parametri analizzati
  - 11. Le rilevazioni selettive "per tipologia di processi"
  - 12. Censimento selettivo "per dimensione degli uffici" e "per aree geografiche"
  - 13. Commento conclusivo sulla distribuzione geografica dell'arretrato
  - 14. Conclusioni
- Relazione del direttore generale della Direzione Statistiche Fabio Bartolomeo
- Analisi dei flussi e delle pendenze nel settore penale a dicembre 2014
- Elenco dei Tribunali italiani in ordine alfabetico con oltre 20 parametri
- Elenchi speciali dei Tribunali in base agli indici più significativi
- Elenco delle Corti d'Appello in base a 18 parametri
- Elenco degli Uffici della Procura della Repubblica in ordine alfabetico con 15 parametri
- Elenchi speciali delle Procure in base agli indici più significativi

All. 17

Censimento speciale giustizia penale - Analisi dei flussi e delle pendenze nel settore penale - Dicembre 2014

Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi

«Analisi dei flussi e delle pendenze nel settore penale Dicembre 2014»

RELAZIONE

sui dati rilevati dalla Direzione Generale Statistiche

di Mario BARBUTO Capo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria

Sommario

1. Premessa
2. Rilevazione dei flussi della giustizia penale
3. (segue): i limiti delle rilevazioni globali
4. Alcuni strumenti a servizio della trasparenza
5. La questione della produttività dei giudici penali
6. Un indice per valutare la produttività: il rapporto tra pendenza ed esaurimenti annuali
7. Indice per i diversi uffici: censimento "per tipologia di ufficio giudicante"
8. Indice per i diversi uffici: censimento "per tipologia di ufficio requirente"
9. La durata effettiva dei processi penali di primo grado
10. Il confronto tra i due parametri analizzati
11. Le rilevazioni selettive "per tipologia di processi"
12. Censimento selettivo "per dimensione degli uffici" e "per aree geografiche"
13. Commento conclusivo sulla distribuzione geografica dell'arretrato
14. Conclusioni

Note

Allegati

1.Premessa ▲

Nel novembre 2014 il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria (DOG) ha divulgato mediante il sito WEB del Ministero della Giustizia una Relazione sull'operazione di "Censimento speciale della giustizia civile" eseguita dalla DGSTAT nel mese di ottobre 2014.
Nel comunicato-stampa del Ministero si legge:
«I numeri sulle pendenze e sull'arretrato della giustizia civile che grava su ogni singolo ufficio giudiziario sono da oggi disponibili per tutti, con il corredo di una serie di analisi di dettaglio e di tabelle disponibili per la prima volta online. ...
L' "operazione trasparenza" realizzata dalla DGStat intende superare il tradizionale approccio al volume complessivo delle pendenze civili, che si limita ad indicare in 5,2 milioni gli "affari pendenti" senza distinzioni di tipologia di affare, grado del giudizio, collocazione geografica e soprattutto valutazione della distribuzione analitica delle anzianità di iscrizione di tutte le pendenze»
L'iniziativa ha avuto un buon riscontro sia nel mondo giudiziario sia nell'opinione pubblica. E' stata commentata anche nella «Giornata della Trasparenza» organizzata dal Ministero della Giustizia il 16 dicembre 2014.

E' motivo di orgoglio per la DGSTAT e per l'intero Dipartimento che il Presidente della Repubblica Giorgio NAPOLITANO abbia manifestato apprezzamento per l'iniziativa ministeriale nel discorso del 22 dicembre 2014 all'Assemblea Plenaria del Consiglio Superiore della Magistratura.
Si riportano le sue parole contenute nella parte iniziale del discorso ufficiale.
Dopo la premessa che *"occorre ....puntare con convinzione su una ottimizzazione della gestione delle risorse, umane e strutturali, affidata ai poteri organizzativi dei dirigenti» e che ai dirigenti «spetta adottare iniziative e provvedimenti idonei a razionalizzare la trattazione degli affari, impiegando prassi lavorative più snelle, che favoriscano la definizione dei procedimenti (c.d. best practices)»*,
il Presidente NAPOLITANO ha dichiarato:

«Del resto le prassi virtuose di molti uffici stanno dando i loro frutti, per come è emerso dai dati statistici sulla giustizia civile di recente pubblicati dal Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, che fotografano un numero consistente, pur se non ancora soddisfacente, di realtà efficienti.
L'analisi statistica selettiva del Ministero mi sembra importante perché consente di analizzare i sensibili divari di efficienza tra i diversi uffici giudiziari, individuandone le relative cause".

Doc. 18

. Ministero della Salute . Ministero della Giustizia

Seconda Relazione trimestrale al Parlamento sul Programma di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, ai sensi della legge 30 maggio 2014 n. 81

Come previsto dalla legge n. 81 del 30 maggio 2014 (pubblicata sulla G.U. del 31 maggio 2014) con decreto del Ministro della salute del 26 giugno 2014 è stato istituito presso il medesimo Ministero l'Organismo di Coordinamento del processo di superamento degli OPG, presieduto dal Sottosegretario dott. Vito De Filippo. L'Organismo si è insediato il 2 ottobre u.s. e si è successivamente riunito il 29 ottobre e il 9 dicembre: parallelamente, si sono svolte alcune riunioni di natura tecnica, con la partecipazione di esperti e di dirigenti delle amministrazioni coinvolte.

Nella presente Relazione si dà conto delle attività svolte da tale Organismo per la programmazione e la realizzazione di una rete di accoglienza per i soggetti attualmente detenuti nei sei OPG presenti sul territorio nazionale che, per legge, dovranno essere chiusi il 1 aprile 2015.

I nodi cruciali per il raggiungimento dell'obiettivo sono di due tipi: la dimissione dei soggetti internati ma dichiarati dimissibili e la loro conseguente presa in carico da parte dei dipartimenti di salute mentale (DSM) delle Regioni di residenza; l'accoglienza e l'assistenza dei soggetti dichiarati non dimissibili in strutture residenziali appropriate (REMS), conformi ai requisiti definiti con il decreto ministeriale 1° ottobre 2012.

Con riguardo alla prima problematica, si evidenzia come, in base alla legge, nei confronti dell'infermo o del seminfermo di mente, il giudice sia tenuto a disporre l'applicazione della misura di sicurezza del ricovero in OPG o in una casa di cura e di custodia solo quando abbia acquisito elementi dai quali risulti che ogni misura diversa non sia idonea ad assicurare cure adeguate e al contempo a fare fronte alla sua provata pericolosità sociale. La stessa legge stabilisce che di norma devono essere adottate dai magistrati misure alternative all'internamento in OPG e che la pericolosità sociale non possa essere dichiarata, o confermata, solo perché la persona è emarginata, priva di sostegni economici o non è stata presa in carico dai servizi sociosanitari.

Dalla data di entrata in vigore delle disposizioni citate, si è registrata una costante diminuzione delle presenze negli OPG, tale diminuzione però, come più estesamente illustrato nel paragrafo 3 della presente Relazione e nelle tabelle allegate, non può essere attribuita ad una riduzione degli

ingressi (che anzi risultano aumentati), a seguito dell'applicazione dei più restrittivi criteri fissati dalla legge, bensì al potenziamento dell'attività dei Servizi territoriali per la salute mentale, che ha favorito e accelerato il numero delle dimissioni e l'avvio di programmi di trattamento, sia in regime ambulatoriale che residenziale. A questo processo ha contribuito anche la decisione del Ministero della salute di inserire tale obiettivo tra quelli valutabili dal Comitato per l'effettiva erogazione dei Livelli essenziali di assistenza, ai fini dell'erogazione della quota premiale del FSN prevista dalla legge.

Per quanto riguarda il trasferimento degli internati destinatari di una misura di sicurezza detentiva e socialmente pericolosi presso le strutture a totale gestione sanitaria alternative agli OPG, l'Organismo di coordinamento delle Amministrazioni centrali e Regionali ha preso atto del fatto che sarebbe impossibile adempiere al dettato normativo della chiusura degli OPG alla data del 31 marzo 2015, se si attendesse il completamento del processo di realizzazione delle REMS prefigurato dai progetti a suo tempo predisposti dalle Regioni e successivamente valutati e autorizzati dal Ministero della salute con propri decreti. Peraltro, la legge n. 81 del 30 maggio 2014 ha autorizzato le Regioni a rimodulare i suddetti programmi a seguito di una più attenta e realistica verifica dell'effettivo fabbisogno di posti e numerose Regioni hanno colto questa opportunità, rivedendo le iniziali previsioni. Con ogni evidenza, tuttavia, la scelta di rimodulare i programmi ha comportato la necessità di riavviare l'iter istruttorio con conseguente allungamento dei tempi di realizzazione delle opere. Il dettaglio delle rimodulazioni dei programmi regionali è esposto di seguito per ciascuna Regione.

In base ai dati resi disponibili dal Ministero della giustizia e dalle Regioni, alla data del 30 novembre 2014 risultavano presenti in OPG complessivamente 761 persone. Si ipotizza che alla data di chiusura degli OPG, stabilita per il giorno 1 aprile 2015, dovranno essere accolte in strutture alternative circa 450 persone, sottoposte a misura di sicurezza detentiva.

Per fare fronte alla situazione descritta, tutte le Amministrazioni rappresentate nell'organismo di coordinamento hanno convenuto sulla assoluta necessità di individuare con urgenza soluzioni residenziali "transitorie", in strutture da identificare ed allestire in tempi contenuti, per garantire il rispetto della scadenza fissata dalla legge, assicurando, comunque, i necessari ed appropriati interventi terapeutico riabilitativi in favore dei soggetti ospitati.

Per rendere realizzabile la decisione assunta, l'Organismo di coordinamento ha ritenuto necessario approfondire e trovare soluzione ad alcune problematiche sollevate dalle Regioni:

- la possibilità per le Regioni di avvalersi, in via transitoria, di strutture residenziali di proprietà di soggetti privati, ovvero di strutture residenziali di proprietà di soggetti pubblici gestite da soggetti privati accreditati dal Servizio sanitario nazionale; tale possibilità renderebbe possibile ad alcune Regioni l'individuazione di soluzioni altrimenti inesistenti sul proprio territorio;
- la possibilità per le Regioni di avviare i lavori di adeguamento delle strutture, anticipando le risorse necessarie, in attesa dell'approvazione formale della rimodulazione con la certezza di accedere al rimborso delle spese in deroga alla previsione dell'erogazione dei fondi "per stati di avanzamento lavori".

Rispetto alla prima questione, gli approfondimenti condotti dalla Amministrazioni portano a ritenere che non vi siano motivi ostativi all'eventualità che vengano transitoriamente individuate strutture del privato accreditato con il SSR, purché vengano garantiti i requisiti previsti. In questi

casi, le Regioni potranno utilizzare le risorse di parte corrente per sostenere gli oneri delle rette. Tuttavia, in base alla legge 81/2014 le Regioni possono rimodulare il programma di realizzazione o riqualificazione delle REMS destinando le risorse alle sole strutture pubbliche; ciò comporta che le risorse eventualmente necessarie per l'allestimento delle strutture private individuate per la fase transitoria, debbano gravare o sui bilanci regionali o sugli enti proprietari delle strutture stesse.

Sulla seconda questione, è stata verificata la disponibilità del Ministero dell'economia e delle finanze a collaborare per il raggiungimento del risultato, senza porre ostacoli per questioni meramente formali o procedurali.

In ogni caso, a prescindere dalla natura pubblica o privata della struttura e del soggetto gestore, le strutture individuate in via transitoria dovranno essere in possesso dei requisiti, strutturali, organizzativi e di personale previsti dal decreto ministeriale del 1 ottobre 2012, nonché dei requisiti di sicurezza. Solo in presenza di tali requisiti, infatti, è ipotizzabile che la Magistratura, competente a decidere sulla misura di sicurezza detentiva delle persone socialmente pericolose, partecipi con convinzione al processo di trasferimento nelle strutture alternative prefigurato dalla legge.

Le Regioni, convinte della necessità e dell'urgenza di realizzare nei propri territori la soluzione concordata hanno, quindi, avviato tutte le iniziative necessarie. Tali soluzioni sono state illustrate al Ministero che ha raccolto e sintetizzato le informazioni.

1. **Le iniziative delle singole Regioni**

Si fornisce di seguito la sintesi delle informazioni raccolte (vedi anche All. 1) che riassume i dati più rilevanti sulle soluzioni transitorie già individuate o in corso di individuazione.

- **Regione Piemonte** - il programma, approvato con D.M. 19 dicembre 2014, prevede la realizzazione di n. 2 strutture residenziali situate in provincia di Biella e Alessandria, per un costo totale di 12,6 milioni di euro. E' prevista la realizzazione di n. 70 posti letto, di cui n. 40 nella struttura in provincia di Biella. In 9 mesi è previsto il tempo di progettazione e appaltabilità e in 24 mesi è stimata la realizzazione delle opere.

La Regione, per la gestione della fase transitoria, prevede il ricorso al privato accreditato per i pazienti "la cui dimissione sia prevedibile nel medio periodo", senza dare elementi conoscitivi sulla struttura individuata. Per la gestione dei pazienti con alto profilo di pericolosità intende stipulare un accordo con la regione Lombardia che, in base a quanto dichiarato, dovrebbe garantire il rispetto dei termini indicati dalla norma (presa in carico dei propri internati alla data del 31 marzo 2015) .

- **Regione Lombardia-Valle D'Aosta** - il programma, approvato con D.M. 14 gennaio 2014, prevede la realizzazione di n. 4 strutture residenziali per un costo complessivo di 34 milioni di euro e per un totale di n. 240 posti letto, di cui n. 120 nella struttura riqualificata dell'OPG di Castiglione delle Stiviere. Le altre 3 strutture hanno una dotazione di n. 40

posti letto ciascuna e sono ubicate nelle province di Como, Brescia e Milano. I tempi di realizzazione sono stimati dai 20 ai 32 mesi. I pazienti della Valle D'Aosta saranno ospitati nelle strutture lombarde.

La Regione ha presentato un nuovo programma nel quale conferma l'intervento su Castiglione delle Stiviere, che sarà completato entro il termine di marzo 2015, e contestualmente rimanda ad una successiva comunicazione la definizione puntuale del nuovo assetto.

- **Provincia Autonoma di Bolzano** - in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 109, della Legge 23 dicembre 2009, n. 191, la Provincia non è più destinataria di finanziamenti.

Tale norma, tuttavia, non esime la Provincia stessa, al pari delle altre Regioni, dal perseguimento dell'obiettivo finale per la realizzazione del quale occorre mettere in atto tutte le misure previste dal disposto normativo per il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari.

Peraltro, alla verifica del raggiungimento dell'obiettivo provvede, ai sensi del comma 8, dell'art. 3 ter del D.L. n. 211/2011, convertito nella L. n. 9/2012 e ss.mm., il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA, nonché il Governo, in via sostitutiva, nell'ipotesi di mancato adempimento nei termini stabiliti.

La Provincia ha individuato le seguenti soluzioni: l'Azienda sanitaria dell'Alto Adige ha appena rinnovato per tutto il 2015 la convenzione con la struttura "Villa S. Pietro" (Arco/TN) la quale accoglie gli utenti forensi altoatesini con livello di sicurezza "medio". Per gli utenti forensi con livello di sicurezza "basso" c'é la struttura riabilitativa di "S. Isidoro" (Bz). Per questa struttura é previsto uno studio di fattibilità per verificare se ci siano i presupposti strutturali di ampliamento per accogliere anche i pazienti forensi a medio livello di sicurezza che attualmente sono a "Villa S. Pietro" Arco (TN). 3) Per gli utenti con livello di sicurezza "alto" é stata rinnovata la convenzione con la cooperativa "Mauriziana" in Piemonte.

- **Provincia Autonoma di Trento** - in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 109, della Legge 23 dicembre 2009, n. 191, la Provincia non è più destinataria di finanziamenti.

Tale norma, tuttavia, non esime la Provincia stessa, al pari delle altre Regioni, dal perseguimento dell'obiettivo finale per la realizzazione del quale occorre mettere in atto tutte le misure previste dal disposto normativo per il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari.

Peraltro, alla verifica del raggiungimento dell'obiettivo provvede, ai sensi del comma 8, dell'art. 3 ter del D.L. n. 211/2011, convertito nella L. n. 9/2012 e ss.mm., il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA, nonché il Governo, in via sostitutiva, nell'ipotesi di mancato adempimento nei termini stabiliti.

La Provincia non ha compilato la scheda relativa alle soluzioni individuate per la fase transitoria, pertanto non risulta confermato il rispetto dei termini previsti.

- **Regione Veneto** – la Regione ha presentato il programma soltanto per la parte relativa alla realizzazione di una REMS per un importo a carico dello Stato pari ad 11 milioni di euro, avendo accantonato al momento una quota per il potenziamento dei servizi territoriali psichiatrici regionali a supporto del superamento degli OPG. Sono in corso le procedure per la definizione del DM di assegnazione.

La Regione, per la gestione della fase transitoria, prevede il ricorso alla collaborazione del privato sociale accreditato senza dare elementi conoscitivi di dettaglio sulla struttura individuata. Di fatto non risulta confermato il rispetto dei termini previsti.

- **Regione Friuli Venezia Giulia** - la Regione prevede, nel primo programma presentato, approvato con D.M. 22 ottobre 2013, la realizzazione di n. 1 residenza in provincia di Pordenone dotata di n.10 posti letto, per un costo complessivo di 1,56 milioni di euro. I tempi di progettazione e appaltabilità sono stimati in 425 gg. e quelli di realizzazione in 400 gg.. La Regione, nell'ambito del finanziamento complessivamente assegnato, ha individuato una somma pari a 1,04 milioni di euro da destinare a interventi finalizzati al supporto e potenziamento dei percorsi terapeutico-riabilitativi, attraverso la riqualificazione strutturale dei servizi territoriali.

La Regione ha presentato successivamente un nuovo programma e, nelle more dell'adozione del Decreto di approvazione di quest'ultimo, ipotizza l'individuazione di posti letto in strutture residenziali già esistenti, con gestione pubblico –privato accreditato. In base a quanto dichiarato, la Regione dovrebbe garantire il rispetto dei termini indicati dalla norma (presa in carico dei propri internati alla data del 31 marzo 2015), avendo definito, in collaborazione con la Magistratura, le specifiche modalità di accoglienza dei pazienti, e sottolineando che ritiene dimissibili, dal punto di vista clinico sanitario, tutte le 8 persone attualmente in OPG.

- **Regione Liguria** - la Regione prevede, nel primo programma presentato e approvato con D.M. 9 ottobre 2013, la realizzazione di 1 residenza dotata di n. 20 posti letto in provincia di La Spezia, per un costo complessivo di 4,1 milioni di euro. I tempi di progettazione per appaltabilità sono stimati in 90 gg. I tempi di realizzazione sono stimati in 610 gg.. La Regione, nell'ambito del finanziamento complessivamente assegnato, ha individuato una somma pari a 1,76 milioni di euro che ha destinato a interventi finalizzati al supporto e potenziamento dei percorsi terapeutico-riabilitativi, attraverso interventi di riqualificazione strutturale dei servizi territoriali. E' in corso l'iter per la definizione del DM di assegnazione.

Per quando riguarda la fase transitoria, la Regione ha stipulato un Accordo con la Lombardia per accogliere provvisoriamente i pazienti liguri sottoposti a misure di sicurezza detentiva. In base a quanto dichiarato, la Liguria garantisce il rispetto dei termini indicati dalla norma (presa in carico dei propri internati alla data del 31 marzo 2015).

- **Regione Emilia Romagna** - la Regione prevede, nel primo programma presentato approvato con D.M. 9 ottobre 2013, la realizzazione di 1 residenza dotata di n. 40 posti letto

in provincia di Reggio Emilia, per un costo complessivo di 7,35 milioni di euro. I tempi di progettazione e appaltabilità sono stimati in 12 mesi. I tempi di realizzazione sono stimati in 17 mesi. La Regione, nell'ambito del finanziamento complessivamente assegnato, ha individuato una somma pari a 2,99 milioni destinata a interventi finalizzati al supporto e potenziamento dei percorsi terapeutico-riabilitativi, attraverso interventi di riqualificazione strutturale dei servizi territoriali. A tal fine ha presentato uno specifico programma approvato con D.M. del 16 settembre 2014.

Per la fase transitoria la Regione ha previsto l'adeguamento strutturale ed impiantistico delle residenze di Casale di Mezzani (AUSL PR) e di Casa degli Svizzeri (AUSL BO); gli interventi saranno finanziati con fondi aziendali e realizzati nei termini previsti dalla legge n. 81/2014. **In base a quanto dichiarato, l'Emilia-Romagna garantisce il rispetto dei termini indicati dalla norma (presa in carico dei propri internati alla data del 31 marzo 2015) .**

- **Regioni Toscana-Umbria** - l'accordo interregionale stipulato tra Toscana e Umbria ha definito un programma unitario, approvato con D.M. 19 dicembre 2013, per la realizzazione di residenze comuni in cui ospitare i soggetti internati provenienti dalle Regioni stesse. E' prevista la realizzazione di n. 72 posti letto, con diversa intensità di cura, in 5 strutture nelle provincie di Firenze, Arezzo e Massa Carrara per un costo complessivo di 11,6 milioni di euro. I tempi di realizzazione sono stimati da 9 a 30 mesi, considerato che 4 dei 5 interventi consistono in riqualificazioni o ristrutturazioni di edifici già esistenti.

La Regione ha preannunciato la trasmissione di un nuovo programma che prevede la conferma di tre delle cinque strutture già previste. **Individua in una struttura di Massa Marittima la nuova REMS definitiva da utilizzare già in fase transitoria, per la quale sono in corso le formali determinazioni con il DAP, trattandosi di immobile della casa circondariale di Massa Marittima. In base a quanto dichiarato, la Regione dovrebbe garantire il rispetto dei termini indicati dalla norma (presa in carico dei propri internati alla data del 31 marzo 2015), tuttavia il percorso è condizionato dall'assenso del MEF a procedere nella more dell'adozione del nuovo DM, previa autorizzazione scritta del Ministero della salute.**

- **Regione Marche** – il programma della Regione, approvato con D.M. 9 ottobre 2013, prevede la realizzazione di 1 residenza dotata di n. 20 posti letto nel Comune di Fossombrone, per un costo complessivo di 3,23 milioni di euro. I tempi di progettazione e appaltabilità sono stimati in 14 mesi. I tempi di realizzazione sono stimati in 19 mesi.

Per quanto riguarda la fase transitoria, la Regione afferma la volontà di ricorrere al privato accreditato ma non esplicita i dettagli sulla struttura identificata. Di fatto non risulta confermato il rispetto dei termini previsti.

- **Regione Lazio** - il programma della Regione Lazio prevede il restauro e il risanamento di 2 strutture situate nella città di Roma e la ristrutturazione di un ospedale dismesso in provincia di Roma. I posti letto previsti sono n. 95 per un costo complessivo di 17,7 milioni di euro. I tempi di progettazione e appaltabilità variano da 90 a 310 gg. e quelli di realizzazione da 180 a 720 gg. Uno degli interventi di restauro e risanamento, quello sito nella ASL Roma A, prevede, oltre alla residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza

(REMS), la ristrutturazione della restante parte dell'edificio (circa 2000 mq) da destinare ad attività sociali e produttive correlate alla riabilitazione e a percorsi d'integrazione ed inclusione sociale.

La Regione ha preannunciato la trasmissione di un nuovo programma. **Per quanto riguarda la fase transitoria comunicherà a breve il dettaglio delle soluzioni ipotizzate, non avendo ancora definito se le strutture individuate siano a gestione pubblica o del privato accreditato. Di fatto non risulta confermato il rispetto dei termini previsti.**

- **Regioni Abruzzo-Molise** - il programma interregionale delle Regioni Abruzzo e Molise prevede, per un costo complessivo di 4,8 milioni di euro, la realizzazione di n. 20 posti letto in una nuova struttura situata in provincia di Chieti. I tempi di realizzazione sono stimati in 2 anni e 9 mesi.

La Regione aveva individuato, in via transitoria, una struttura presso l'ex reparto SPDC dell'ospedale di Guardiagrele, la cui ristrutturazione era stata approvata con DCA 106/2014. Tale decreto è stato impugnato con ricorso al TAR. Pertanto, la Regione nelle more della risoluzione del ricorso, sta valutando altre soluzioni.

- **Regione Campania** - la Regione Campania ha presentato un programma, approvato con D.M 9 ottobre 2013, che prevede la realizzazione di 8 REMS situate nelle province di Avellino, Benevento, Caserta, Napoli e Salerno. Ogni struttura è dotata di n. 20 posti letto, per un totale di n. 160, con un costo complessivo previsto di 19,3 milioni di euro. La stima dei tempi di progettazione e appaltabilità varia da 2 a 10 mesi, mentre quelli di realizzazione tra 2 e 15 mesi.

La Regione ha presentato un nuovo programma che conferma le due strutture di Calvi Risorta e San Nicola Baronia che saranno completate entro il termine previsto dalla citata norma di legge. **In base a quanto dichiarato, la Campania garantisce il rispetto dei termini indicati dalla norma (presa in carico dei propri internati alla data del 31 marzo 2015)** .

- **Regione Puglia** - la Regione Puglia ha presentato un programma, approvato con D.M 19 dicembre 2013, del costo complessivo di 10,1 milioni di euro per un totale di n. 58 posti letto, da realizzarsi in 3 presidi ospedalieri dismessi e riqualificati, siti in provincia di Brindisi, Taranto e Foggia. I tempi di progettazione e appaltabilità variano da 180 a 270 gg., quelli di realizzazione sono previsti in 12 mesi. La Regione, nell'ambito del finanziamento assegnato, ha individuato una somma pari a 1,68 milioni di euro da destinare, con successivo programma, a interventi finalizzati al supporto e potenziamento dei percorsi terapeutico-riabilitativi, attraverso interventi di riqualificazione strutturale dei servizi territoriali.

La Regione ha presentato un nuovo programma che, tra l'altro, dispone l'utilizzo di una quota parte delle risorse assegnate per la realizzazione di una REMS a Carovigno. Sono in corso le procedure per la definizione del nuovo DM di assegnazione.

Per quanto riguarda la fase transitoria la Regione comunica che "nel mese di gennaio si terrà l'incontro del Nucleo Tecnico Regionale per il superamento OPG, di cui, tra l'altro, fanno parte i tre Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza regionali per verificare la praticabilità della soluzione transitoria, confrontarsi sulle possibili scelte e discuterne i modi". Di fatto non risulta confermato il rispetto dei termini previsti.

- Regione Basilicata - la Regione Basilicata ha presentato un programma, approvato con D.M 19 dicembre 2013, che prevede l'utilizzo di parte della somma assegnata per la realizzazione, in provincia di Potenza, di 1 struttura sanitaria alternativa all'OPG dotata di n. 5 posti letto. Il costo complessivo è circa 571.000 euro. I tempi di progettazione e di appaltabilità sono fissati in 6 mesi; sempre in 6 mesi sono previsti i tempi di realizzazione. La Regione, nell'ambito del finanziamento complessivamente assegnato, ha individuato una somma pari a 709.000 euro da destinare, con successivo programma, a interventi finalizzati al supporto e potenziamento dei percorsi terapeutico- riabilitativi attraverso interventi di riqualificazione strutturale dei servizi territoriali.

La Regione ha presentato un nuovo programma per l'utilizzo di tutte le risorse ripartite e la realizzazione, tra l'altro, di una REMS in località Tinchi, che sarà realizzata entro i termini previsti dalla norma, tuttavia il percorso è condizionato dall'assenso del MEF a procedere nella more dell'adozione del nuovo DM, previa autorizzazione scritta del Ministero della salute.

- Regione Calabria - la Regione Calabria ha destinato il finanziamento assegnato, con D.M. 9 ottobre 2013, alla realizzazione e riqualificazione di 2 strutture residenziali site in provincia di Catanzaro e Cosenza, per complessivi n. 60 posti letto e un costo di 6,9 milioni di euro. Sono previsti tempi di progettazione e appaltabilità da 3 a 7 mesi mentre quelli di realizzazione sono indicati in 3 - 14 mesi.

La Regione ha confermato il programma approvato, ed ha individuato la struttura di Santa Sofia, già prevista nel programma, quale REMS provvisoria, apportando soltanto alcune modifiche al progetto originario per renderla idonea ad accogliere i pazienti già nella fase transitori. Pertanto, in base a quanto dichiarato, la Calabria garantisce il rispetto dei termini indicati dalla norma (presa in carico dei propri internati alla data del 31 marzo 2015).

- Regione Sicilia - la Regione Sicilia ha presentato un programma che prevede un costo complessivo di 18,11 milioni di euro articolato nella ristrutturazione e adeguamento funzionale di 4 strutture situate nelle provincie di Catania, Caltanissetta e Messina per complessivi n. 80 posti letto. I tempi di progettazione e appaltabilità sono indicati in 9 mesi; mentre da 14 a 20 mesi sono determinati i tempi di realizzazione delle strutture. I progetti di fattibilità prevedono, oltre alle REMS, la realizzazione di gruppi di appartamenti *predimissioni* e percorsi di riabilitazione per i soggetti ricoverati. Inoltre, la Regione, nell'ambito del finanziamento complessivamente assegnato, ha individuato una somma pari a 1,56 milioni di euro da destinare, con successivo programma, a interventi finalizzati al supporto e potenziamento dei percorsi terapeutico-riabilitativi, attraverso interventi di

riqualificazione strutturale dei servizi territoriali. Al momento, l'approvazione del programma è sospesa in attesa delle modifiche statutarie necessarie.

Per quanto riguarda la fase transitoria, la Regione ha ipotizzato l'utilizzo di comunità terapeutico-riabilitative a gestione del DSM, ma non ha ancora fornito elementi identificativi delle strutture. Di fatto non risulta confermato il rispetto dei termini previsti.

- Regione Sardegna - il programma presentato, approvato con D.M. 9 ottobre 2013, prevede la realizzazione di 1 residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza detentive situata in provincia di Sassari, con una dotazione complessiva di n. 40 posti letto e un costo complessivo di 6 milioni di euro. I tempi di progettazione e appaltabilità sono fissati in 18 mesi; quelli di realizzazione sono definiti in 24 mesi.

La Regione ha comunicato l'intenzione di modificare il programma con un riduzione di posti letto e la previsione di completamento dell'intervento entro il termine del 31 marzo 2015, tuttavia il percorso è condizionato dall'assenso del MEF a procedere nella more dell'adozione del nuovo DM, previa autorizzazione scritta del Ministero della salute.

I programmi regionali per l'utilizzo dei fondi di parte corrente

Rispetto alla situazione illustrata nella Relazione trimestrale presentata al Parlamento il 30 settembre 2014, si registrano alcune novità nell'utilizzo dei fondi di parte corrente, in considerazione del fatto che molte Regioni hanno previsto di affidare, in via transitoria, l'accoglienza delle persone attualmente internate in OPG e non dimissibili a strutture residenziali pubbliche o private accreditate. Ciò comporta la necessità, per tali Regioni, di destinare una quota dei finanziamenti di parte corrente al pagamento delle rette presso le suddette strutture, con conseguente rimodulazione dei programmi già presentati. Si trovano in tale situazione le Regioni: Piemonte, Liguria, Lazio, Toscana, Abruzzo.

Confermano i programmi già presentati, attualmente all'esame dei Ministeri competenti, le Regioni: Friuli V.G., Lombardia, Veneto, Marche, Emilia Romagna, Umbria, Molise. Alcuni di tali programmi risultano ancora non conformi alle richieste del Ministero dell'economia e delle finanze.

Non hanno ancora presentato un programma le Regioni: Campania, Sardegna, Puglia, Calabria e Basilicata.

2. L'attività del Ministero della Giustizia, dell'amministrazione penitenziaria e la ricognizione degli effetti della Legge 81/2014 sulla realtà degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari.

È proseguita, per quanto di competenza dell'Amministrazione Penitenziaria, l'attività di valutazione dell'impatto delle disposizioni introdotte dalla Legge 81/2014, attraverso la

rilevazione delle presenze degli internati negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari del territorio nazionale e attraverso l'analisi delle ordinanze emesse dall'Autorità Giudiziaria per la prosecuzione della misura di sicurezza detentiva in presenza di un'accertata permanente pericolosità sociale del paziente internato, ovvero per la trasformazione della misura di sicurezza detentiva in libertà vigilata (misura di sicurezza non detentiva), ovvero per la revoca della misura di sicurezza per scemata o cessata pericolosità sociale del paziente internato.

Il monitoraggio delle presenze degli internati conferma il dato già rilevato nello scorso mese di settembre. Come si evince dal prospetto allegato, successivamente all'entrata in vigore della legge, ha continuato a verificarsi una lieve costante diminuzione delle presenze. A fronte degli 880 Internati presenti alla data del 31 gennaio 2014 si è passati ad una presenza di 761 Internati alla data del 30 novembre 2014, secondo un progressivo decremento delle presenze meglio evidenziato nel grafico e nel prospetto allegati (Allegato 2).

Il dato va, poi, posto in relazione a quello degli ingressi negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, valutato attestarsi nell'arco di un trimestre mediamente intorno a circa 67 pazienti; dato, che nel periodo successivo all'entrata in vigore della legge si è mostrato addirittura in aumento, registrando una media di ingressi a trimestre pari a circa 77 internati in totale.

Il Ministero della giustizia ha monitorato gli effetti delle disposizioni di cui all'art. 1 quater, introdotto in sede di conversione dalla Legge 81/2014, all'art. 1 del Decreto-Legge 52/2014, ove è stabilito che le misure di sicurezza detentive, compreso il ricovero nelle REMS, non possono durare oltre il tempo prescritto per la pena detentiva prevista per il reato commesso, avuto riguardo alla previsione edittale massima.

Sulla base delle comunicazioni inviate dalle Direzioni degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari e delle ordinanze pervenute al competente Ufficio, alla data del 30 novembre 2014 gli internati dimessi per effetto delle citate disposizioni sono in totale n. 63, suddivisi di seguito per ciascun OPG:

Castiglione delle Stiviere	23
Reggio nell'Emilia	5
Montelupo Fiorentino	6
Aversa	16
Napoli Secondigliano Reparto Verde	3
Barcellona Pozzo di Gotto	10

Come si è avuto modo di sottolineare anche nella precedente Relazione trimestrale, sono stati constatati orientamenti diversi da parte della competente Autorità Giudiziaria nell'emissione di provvedimenti di revoca della misura di sicurezza detentiva per intervenuta scadenza del

termine massimo di durata della misura in ossequio a quanto previsto dall'art. 1 quater L. 81/2014.

Ove la Magistratura di Sorveglianza abbia ritenuto che nessuna limitazione della libertà personale possa essere disposta a carico dell'interessato, il quale deve essere affidato alle cure dei presidi sanitari competenti per territorio in assenza di vincoli imposti dall'Autorità Giudiziaria, è sottolineato l'onere (art. 4 della legge 17.2.2012 n. 9) della presa in carico degli ex pazienti per assicurare continuità al percorso di cure avviato nell'istituto detentivo che non deve mai interrompersi al fine di assicurare il benessere psicofisico del malato di mente "autore di fatto-reato" e la sicurezza della collettività.

Diversa l'interpretazione del dettato normativo di altra parte della Magistratura di Sorveglianza che, nella persistenza della pericolosità sociale, ha ritenuto di trasformare *ex lege* la misura di sicurezza detentiva in libertà vigilata, come soluzione atta a garantire ai pazienti, in linea di coerenza con lo spirito della legge, la continuità delle cure e dell'assistenza di cui necessitano, contemperando tale diritto con quello di tutela della collettività dai possibili rischi derivanti da persone che si troverebbero improvvisamente senza alcun riferimento in termini di cure ed assistenza, ovvero di luoghi di dimora.

A sottolineare comunque che il prosieguo del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario ed in Casa di Cura e Custodia deve essere una misura eccezionale, per i pazienti per i quali viene accertata la permanenza della pericolosità sociale, nelle ordinanze emesse dal Magistrato di Sorveglianza per la prosecuzione della misura di sicurezza detentiva è documentato il percorso intrapreso dal paziente all'interno dell'OPG e la sua adesione al programma trattamentale, finalizzato alla revoca della misura stessa ed al suo reinserimento in ambiente diverso da quello detentivo.

La motivazione, su cui si basa il giudizio di non cessata pericolosità sociale e la decisione di proroga della misura in applicazione, da atto della valutazione operata tenendo conto degli elementi oggettivi (gravità del reato commesso, pregressi fallimenti della Libertà Vigilata o della sperimentazione in ambiente non detentivo) e degli elementi soggettivi (condizioni cliniche e psicopatologiche dell'internato, capacità dello stesso di tenuta in ambiente meno contenitivo, probabilità di reiterazione di condotte penalmente rilevanti), quali emergono dalle relazioni psichiatriche redatte dall'equipe curante e dagli operatori del trattamento.

In molte delle ordinanze esaminate, il provvedimento di proroga della misura di sicurezza è funzionale alla ricerca di soluzioni adeguate le quali, attesa la necessità di prosecuzione del percorso terapeutico avviato in OPG, consentano un graduale percorso di dimissione dal contesto detentivo e di inserimento in idonea struttura esterna tale da garantire la continuità dell'azione terapeutica; da qui l'invito e/o il sollecito al competente DSM per l'elaborazione di un programma terapeutico-riabilitativo individualizzato (PTRI), avendo come finalità la revoca della misura di sicurezza detentiva.

In attesa della definitiva chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, l'Amministrazione della giustizia ha continuato ad operare in adesione agli Accordi raggiunti in Conferenza Unificata e nel rispetto della collaborazione istituzionale instauratasi negli anni con le Regioni, i Dipartimenti di salute mentale e la Magistratura di sorveglianza.

Nel secondo semestre dell'anno 2014, le donne internate residenti nelle Regioni meridionali, già ricoverate presso l'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Castiglione delle Stiviere, hanno trovato

accoglienza nella sezione realizzata presso l'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Barcellona Pozzo di Gotto.

Nell'intento di dare impulso alle attività per la definizione degli Accordi previsti in sede di Conferenza Unificata, il Ministero della giustizia ha elaborato uno schema di Accordo per regolare lo svolgimento delle funzioni di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354 (Ordinamento Penitenziario) ed al D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento d'Esecuzione) all'interno delle REMS. Detto schema è stato trasmesso al Comitato Paritetico Interistituzionale con la contestuale richiesta di convocazione di apposita riunione finalizzata alla definitiva approvazione dell'Accordo, da sottoporre alla Conferenza Unificata.

Occorre, infine, sottolineare come l'impegno assunto all'indomani del provvedimento di proroga è stato ribadito dal Ministro della giustizia in un recente incontro svoltosi negli uffici del Ministero con i Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza, i Provveditori Regionali ed i vertici del Dipartimento, nel corso del quale il Ministro confermando la volontà di giungere alla definitiva chiusura degli OPG ha richiesto ai presenti la disponibilità a concentrare ogni sforzo sull'esame delle condizioni degli internati, che a giudizio dei competenti dipartimenti e servizi di salute mentale possono essere dimessi.

Concludendo si ribadisce come sia ferma intenzione del Governo, delle Regioni e di tutte le istituzioni coinvolte dare attuazione concreta al superamento degli OPG, definiti dal Presidente emerito della Repubblica Giorgio Napolitano come "estremo orrore, inconcepibile in qualsiasi Paese appena civile".

Si rammenta infine che ai sensi del decreto legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito con modificazioni dalla legge 30 maggio 2014, n. 81, ove dalla comunicazione della Regione risultasse che lo stato di realizzazione delle iniziative assunte per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari fosse tale da non garantirne il completamento entro la scadenza prevista dalla legge stessa, il Governo provvederà attivando la procedura di commissariamento a norma del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9.

REGIONI	SOLUZIONE	STRUTTURA	PROPRIETA'	GESTIONE	GARANZIA RISPETTO REQUISITI	FINANZIAMENTO STRUTTURA	note
Piemonte	provvisoria	Castiglione delle Stiviere	pubblica	pubblica	si		Previsto accordo con la Lombardia per accogliere provvisoriamente gli internati residenti in Piemonte Non dettagliata l'ipotesi di ricorso al privato accreditato
V. D'Aosta	definitiva	Castiglione delle Stiviere	pubblica	pubblica	si	fondi legge 9/2012	Conferma l'intervento su Castiglione delle Stiviere come da DM 14/1/2014 che sarà completato entro il termine del 30/3/2015 Rimodula il resto del programma e conferma l'accordo con la valle D'Aosta
Lombardia							
P. A. Bolzano	provvisoria	S. Isidoro (BZ)	pubblica	Privata in convenzione	struttura sottoposta a vincolo monumentale in corso sopralluogo per verifica	fondo sanitario provinciale	Le risorse ripartite non sono state assegnate in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 109, della legge 23 dicembre 2009, n. 191
P. A. Trento							Le risorse ripartite non sono state assegnate in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 109 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 La PA non ha inviato la scheda
Veneto	provvisoria	non identificata	pubblica	privato sociale accreditato			In corso la predisposizione del DM di assegnazione delle risorse per la realizzazione delle REMS. Non ancora identificata la struttura transitoria
F. Venezia Giulia		La Regione individuerà gli in strutture residenziali già esistenti	pubblica	mix pubblico - privato sociale			La Regione ha rimodulato il programma. E' in corso la predisposizione del nuovo DM di assegnazione La Regione dichiara che tutti soggetti attualmente in OPG sono considerati dimissibili
Liguria	provvisoria	Castiglione delle Stiviere	pubblica	pubblica	si		La Regione ha fatto un accordo con la Lombardia per accogliere provvisoriamente gli internati residenti in Liguria
E. Romagna	provvisoria	Casale di Mezzani e Casa degli Svizzeri	pubblica	pubblica	si	fondi aziendali	Predisposto programma per il rispetto dei termini di legge
Toscana	definitiva	Misura Marittima	pubblica	pubblica	si	fondi l. 9/2012	In attesa del programma definitivo di rimodulazione
Umbria							
Marche	provvisoria	La Regione non ha individuato la struttura	privata	privato accreditato		Ente gestore	La Regione non ha ancora individuato la struttura ma pensa di ricorrere al privato accreditato
Lazio	provvisoria	La Regione non ha individuato la struttura					La Regione comunicherà a breve il dettaglio delle soluzioni ipotizzate, non avendo ancora definito se le strutture individuate siano a gestione pubblica o del privato accreditato.

Abruzzo	provvisoria	Ospedale di Guardiagrele ex reparto SPDC	pubblica	pubblica		Fondi aziendali	La Regione aveva individuato una struttura in via transitoria finanziata dalla Regione con DCA 106/2014, tale decreto è stato impugnato con ricorso al TAR, di conseguenza la Regione nelle more della risoluzione del ricorso valuterà altre soluzioni
Molise							
Campania	definitiva	La Regione conferma le 2 Strutture di Ceivi Risorta e San Nicola Baronia	pubblica	pubblica	si	fondi legge 9/2012	Confermate 2 REMS come da DM 9/10/2013, nel rispetto dei termini di legge La Regione rimodulerà il resto del programma
Puglia	provvisoria	La Regione non ha individuato la struttura					La Regione comunica che "nel mese di Gennaio si terrà l'incontro del Nucleo Tecnico Regionale per il superamento OPG, di cui, tra l'altro, faranno parte i tre Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza regionali, per verificare la praticabilità della soluzione transitoria, confrontarsi sulle possibili scelte e discuterne i modi"
Basilicata	definitiva	La Regione ha individuato una struttura a Tinchi	pubblica	pubblica	si	fondi legge 9/2012	La regione ha rimodulato il programma e sono in corso le procedure per la revoca e riassegnazione delle risorse
Calabria	definitiva	La Regione ha individuato una struttura a Santa Sofia	pubblica	privato accreditato	si	fondi legge 9/2012	La Regione conferma l'intervento di cui al DM 9/10/2013, con l'adeguamento delle misure di sicurezza
Sicilia	provvisoria	La Regione individuerà gli in Comunità terapeutiche riabilitative	pubblica	pubblica			La sopravvenuta disponibilità delle risorse è sospesa in attesa degli adempimenti relativi al trasferimento delle funzioni in maniera di medicina penitenziaria la Regione ha ipotizzato l'utilizzo di comunità terapeutico-riabilitative a gestione del DSM, ma non ha ancora fornito elementi identificativi delle strutture
Sardegna	definitiva	La regione ha individuato i strutture	pubblica	pubblica	si	fondi legge 9/2012	La regione ha comunicato che la scelta effettuata è contenuta nella rimodulazione che deve ancora pervenire agli Uffici competenti

Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Ufficio VI – Misure di Sicurezza

PROSPETTO INTERNATI PRESENTI NEGLI **OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI**
DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE 81/2014

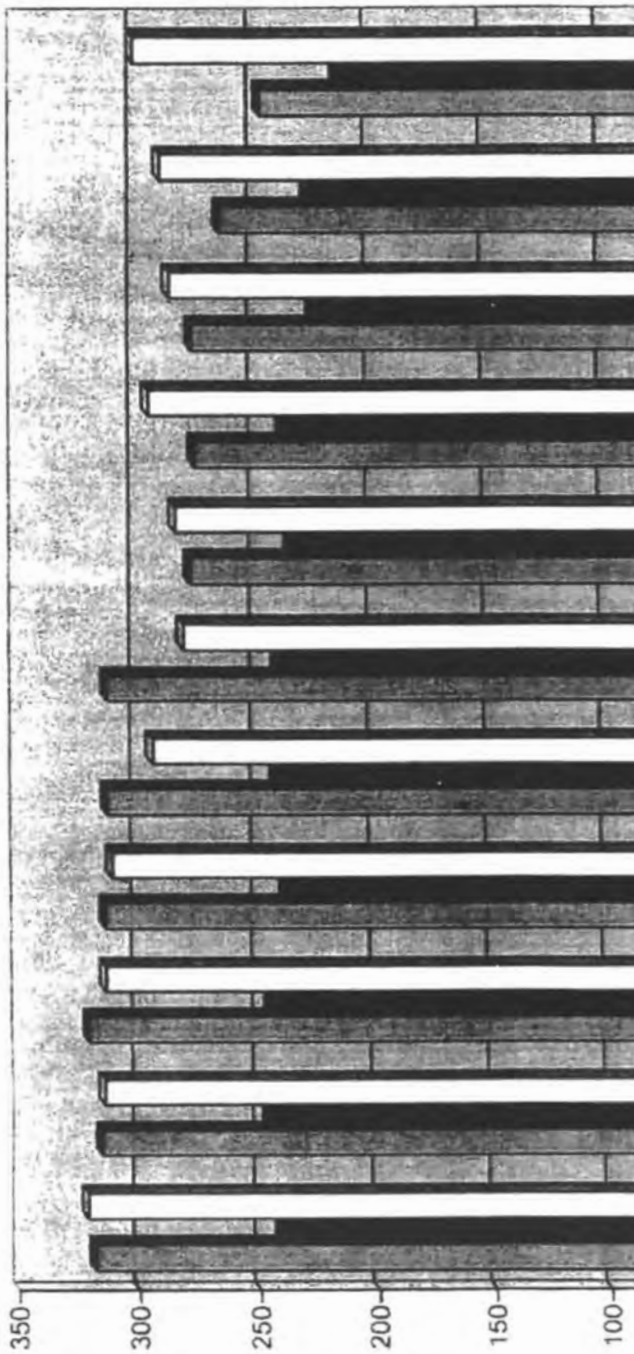
27 maggio 2014 – 30 novembre 2014

	Uomini	Donne	TOTALE
27 MAGGIO	763	84	847
24 GIUGNO	754	79	833
2 LUGLIO	748	81	829
15 LUGLIO	735	81	816
24 LUGLIO	724	79	803
31 LUGLIO	715	80	795
31 AGOSTO	728	79	807
9 SETTEMBRE	716	77	793
30 SETTEMBRE	711	75	786
24 OTTOBRE	702	79	781
31 OTTOBRE	700	80	780
11 NOVEMBRE	694	81	775
17 NOVEMBRE	695	79	774
24 NOVEMBRE	690	81	771
30 NOVEMBRE	678	83	761

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento
Ufficio VI – Misure di Sicurezza

INTERNATI PRESENTI NEGLI OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI IN APPLICAZIONE DELLA MISURA DI SICUREZZA DETENTIVA – DEFINITIVA E/O PROVVISORIA – DEL RICOVERO IN OSPEDALE PSICHIATRICO GIUDIZIARIO ED IN CASA DI CURA E CUSTODIA
PERIODO 31 GENNAIO - 30 NOVEMBRE 2014

Descrizione Titolo ricovero	31 gennaio	28 febbraio	28 marzo	30 aprile	27 maggio	24 giugno	31 luglio	31 agosto	30 settembre	31 ottobre	30 novembre
Internati ex art. 222 c.p. (OPG)	287 U 31 D	279 U 36 D	283 U 37 D	278 U 35 D	279 U 33 D	280 U 32 D	248 U 29 D	248 U 27 D	245 U 31 D	233 U 31 D	218 U 29 D
Internati ex art. 219 c.p. (C.C.C.)	222 U 19 D	227 U 19 D	225 U 20 D	220 U 18 D	225 U 17 D	223 U 18 D	216 U 19 D	218 U 20 D	209 U 16 D	210 U 17 D	193 U 21 D
Internati provvisori ex art. 206 c.p.	278 U 43 D	278 U 36 D	278 U 35 D	278 U 32 D	259 U 34 D	251 U 29 D	251 U 32 D	262 U 32 D	257 U 28 D	257 U 32 D	267 U 33 D
Totale presenze	**787 U 93 D**	**784 U 91 D**	**786 U 92 D**	**776 U 85 D**	**763 U 84 D**	**754 U 79 D**	**715 U 80 D**	**728 U 79 D**	**711 U 75 D**	**700 U 80 D**	**678 U 83 D**
Totale	**880**	**875**	**878**	**861**	**847**	**833**	**795**	**807**	**786**	**780**	**761**



INTERNATI PRESENTI NEGLI OPG IN APPLICAZIONE DELLA MISURA DI SICUREZZA DETENTIVA – DEFINITIVA E/O PROVVISORIA – DEL RICOVERO IN OSPEDALE PSICHIATRICO GIUDIZIARIO E DELL'ASSEGNAZIONE A CASA DI CURA E CUSTODIA 31 GENNAIO – 30 NOVEMBRE **ANNO 2014**

ALL. 19

RAPPORTO 2014-2015 AMNESTY INTERNATIONAL

ITALIA

REPUBBLICA ITALIANA

Capo di stato: Giorgio Napolitano

Capo di governo: Matteo Renzi

Oltre 170.000 rifugiati e migranti che cercavano di raggiungere l'Italia dall'Africa del Nord su imbarcazioni inadatte alla navigazione sono stati salvati in mare dalle autorità italiane. La decisione del governo, giunta a fine ottobre, di mettere fine all'Operazione Mare Nostrum (Omn) di salvataggio in mare, ha sollevato timori che il bilancio dei morti potesse significativamente aumentare. Le autorità non hanno garantito adeguate condizioni di accoglienza all'elevato numero di rifugiati e migranti giunti via mare. La discriminazione contro i rom è continuata e migliaia di loro sono rimasti segregati nei campi. L'Italia non ha introdotto il reato di tortura nella legislazione nazionale né ha creato un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani.

DIRITTI DI RIFUGIATI E MIGRANTI

Oltre 170.000 rifugiati e migranti, tra cui più di 10.000 minori non accompagnati, sono giunti in Italia via mare, in maggioranza partiti dalla Libia. A fine ottobre erano più di 156.362 i migranti salvati grazie all'Operazione Mare Nostrum. Altre 13.668 persone sono state portate in salvo dalle autorità italiane tra novembre e dicembre. Nonostante questi sforzi unilaterali, si ritiene che oltre 3400 rifugiati e migranti siano annegati nel tentativo di attraversare il Mediterraneo. Il 31 ottobre, il governo ha annunciato la fine dell'Omn, in concomitanza con l'avvio, il 1° novembre, dell'Operazione Triton, più limitata e maggiormente incentrata sul controllo dei confini, coordinata da Frontex, l'agenzia dell'Eu per la gestione delle frontiere. La chiusura dell'Omn era prevista per la fine dell'anno. Varie Ngo hanno espresso

il timore che ciò avrebbe messo a rischio la vita delle persone.[1]

Le autorità hanno avuto difficoltà a garantire adeguate condizioni di accoglienza per le decine di migliaia di rifugiati e migranti arrivati in Sicilia e in altri porti del sud, compresi i sopravvissuti ai naufragi con traumi, e a proteggere adeguatamente migliaia di minori non accompagnati. Non ci sono stati progressi nelle indagini sulle circostanze della morte di circa 200 persone annegate l'11 ottobre 2013, quando affondò un peschereccio che trasportava oltre 400 persone, per lo più rifugiati siriani e migranti. È stato espresso il timore che le mancanze delle autorità maltesi e italiane abbiano ritardato il loro salvataggio.

A ottobre, nel caso Sharifi e altri vs. Italia e Grecia, la Corte europea dei diritti umani ha stabilito che l'Italia aveva violato il divieto di effettuare espulsioni di massa e che, rimandandoli in Grecia, aveva esposto quattro cittadini afgani, giunti nel paese irregolarmente, al rischio di maltrattamenti e altre violazioni, oltre all'ulteriore rischio di tortura e di morte nel caso di espulsione verso l'Afghanistan. Rifugiati e richiedenti asilo, compresi i minori, sono rimasti a rischio d'indigenza.

Ad aprile, il parlamento ha approvato una legge che richiedeva al governo di abolire entro 18 mesi il reato di "ingresso e soggiorno irregolare". I migranti irregolari che fossero rientrati nel paese dopo l'espulsione avrebbero comunque affrontato sanzioni penali. Tuttavia, "l'ingresso e il soggiorno irre- golare" a fine anno era ancora reato.

A settembre, il ministero dell'Interno ha autorizzato la polizia a usare la forza per assicurare la raccolta delle impronte digitali durante l'identificazione di rifugiati e migranti. Questa misura ha immediatamente determinato segnalazioni di uso eccessivo della forza nel corso delle procedure d'identificazione.

A ottobre è stata adottata una norma che ha ridotto da 18 mesi a 90

[1] *Lives adrift: Refugees and migrants in peril in the central Mediterranean* (EUR 05/006/2014), www.amnesty.org/en/library/ info/EUR05/006/2014/en

giorni il periodo massimo di detenzione per migranti irregolari in attesa di espulsione. Le condizioni nei centri di detenzione per migranti irregolari sono rimaste inadeguate. I lavoratori migranti hanno continuato a essere sfruttati e sono rimasti esposti a violazioni, spesso senza poter accedere alla giustizia.

DISCRIMINAZIONE – ROM

Migliaia di famiglie rom hanno continuato a vivere in condizioni precarie in campi e centri segregati,

tra cui più di 4000 persone solo a Roma. Il governo non è stato in grado di attuare la strategia nazionale per l'inclusione dei rom, soprattutto per quanto riguarda l'accesso a un alloggio adeguato. In tutto il paese sono stati segnalati diversi sgomberi forzati di rom. La Commissione europea stava conducendo un'inchiesta su possibili violazioni da parte dell'Italia della Direttiva Eu sull'uguaglianza razziale, in relazione all'accesso dei rom a un alloggio adeguato. Le famiglie rom trasferite nel dicembre 2013 dal campo autorizzato di Cesarina a Roma, per consentirne la ristrutturazione, hanno continuato a vivere in condizioni inadeguate in una struttura di accoglienza per soli rom. Le autorità comunali di Roma hanno dichiarato che avrebbero rimandato le famiglie nel campo al termine dei lavori di ristrutturazione. Non sono state messe a disposizione opzioni di alloggio alternative adeguate.

I rom sono rimasti esclusi dall'accesso agli alloggi di edilizia popolare. Le autorità romane competenti non hanno ritirato una circolare del gennaio 2013 che discriminava le famiglie rom residenti in campi autorizzati nell'assegnazione di alloggi popolari. Tuttavia, a giugno, nel contesto dell'inchiesta sulla Direttiva sull'uguaglianza razziale, hanno espresso l'intenzione di applicare la circolare in modo non discriminatorio.

CONTROTERRORISMO E SICUREZZA

La Corte costituzionale italiana ha dichiarato a febbraio che il governo aveva piena discrezionalità nel- l'invocare il principio del "segreto di stato" su casi legati alla sicurezza nazionale. La Corte di cassazione, il massimo grado giudiziario italiano, ha confermato la sentenza della

Corte costituzionale e ha annullato le condanne di funzionari di alto livello dell'intelligence italiana, condannati per il rapimento di Usama Mostafa Hassan Nasr (conosciuto come Abu Omar), avvenuto in una strada di Milano nel 2003. Dopo il suo rapimento, Abu Omar fu consegnato alla Cia e portato in Egitto, dove fu torturato. A marzo, la Corte di cassazione ha confermato le condanne di tre funzionari della Cia, tra cui l'ex capo della Cia a Roma, Jeff Castelli, e l'ex capo della Cia a Milano, Robert Seldon Lady, per il rapimento di Abu Omar. La Corte ha stabilito che gli agenti della Cia non erano coperti da immunità diplomatica. In totale, 26 cittadini statunitensi sono stati condannati in *contumacia* per il caso Abu Omar.

TORTURA E ALTRI MALTRATTAMENTI

Ancora una volta, i tentativi d'inserire il reato di tortura nella legislazione nazionale non sono andati a buon fine, perpetuando così una violazione degli obblighi dell'Italia ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura che dura da 25 anni.A novembre, la Corte di cassazione ha annullato la condanna per falsa testimonianza di Francesco Colucci, questore di Genova all'epoca del vertice del G8 del 2001, quando decine di manifestanti furono torturati e maltrattati. Francesco Colucci era stato condannato per falsa testimonianza per aver cercato di proteggere l'allora capo nazionale della polizia, Gianni De Gennaro, e un alto funzionario del dipartimento operazioni speciali della polizia di Genova. I termini di prescrizione per il reato sono scaduti a dicembre, rendendo quindi impossibile un nuovo processo.

Il sovraffollamento e le cattive condizioni sono rimasti problemi comuni in tutto il sistema penitenziario. Ad agosto 2013 e febbraio 2014 sono state adottate norme per ridurre la durata delle pene carcerarie per determinati reati e per aumentare il ricorso alle pene non detentive, allo scopo di ridurre il sovraffollamento. È stata anche istituita la figura del garante nazionale dei diritti dei detenuti. Le misure sono state introdotte a seguito di una sentenza della Corte europea del 2013, secondo la quale l'Italia aveva violato il divieto di tortura e trattamenti disumani o degradanti, sottoponendo i detenuti a condizioni eccessivamente dure a causa del sovraffollamento delle celle e dello spazio vitale insufficiente.

DECESSI IN CUSTODIA

Nonostante i progressi compiuti su qualche caso, sono perdurate le preoccupazioni circa il mancato accertamento delle responsabilità per le morti in custodia, a seguito d'indagini lacunose e carenze nei procedimenti giudiziari. Ad aprile, la corte d'appello di Perugia ha confermato la condanna di un agente di custodia per falsificazione di atti d'ufficio e omissione di soccorso nel caso di Aldo Bianzino, morto in un carcere di Perugia due giorni dopo il suo arresto nel 2007. La sentenza ha confermato le carenze delle indagini iniziali.

A luglio, è iniziato il processo per il caso di Giuseppe Uva, morto in un ospedale di Varese poco dopo essere stato fermato dalla polizia nel 2008. Sette agenti di polizia sono stati incriminati per omicidio colposo, arresto illegale e abuso di autorità. Nell'ottobre 2013, un giudice aveva rifiutato la richiesta del pubblico ministero di archiviare il caso e aveva ordinato una nuova indagine. A dicembre 2011, esami forensi effettuati avevano rilevato che Giuseppe Uva avrebbe potuto essere stato stuprato e altrimenti maltrattato.

A ottobre, la corte d'appello di Roma ha assolto i medici, gli infermieri e gli agenti di polizia accusati di omicidio colposo nel caso di Stefano Cucchi, morto una settimana dopo l'arresto nell'area detenuti di un ospedale di Roma nel 2009. Le prove forensi non sono risultate risolutive. La famiglia di Stefano Cucchi ha espresso il timore che i segni di maltrattamenti non fossero stati tenuti in dovuta considerazione.

SVILUPPI LEGISLATIVI, COSTITUZIONALI O ISTITUZIONALI

Pur essendosi ripetutamente impegnata a farlo, ancora una volta l'Italia non è stata in grado di creare un'istituzione nazionale per i diritti umani, in conformità ai Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali (Principi di Parigi).

Camera dei deputati
Servizio Studi
XVII Legislatura

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

Relazioni affettive dei detenuti
A.C. 983, A.C. 1762

Dossier n° 265 - Schede di lettura
27 gennaio 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	983	1762
Titolo:	Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni in materia di relazioni affettive e familiari dei detenuti	Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di relazioni affettive e familiari dei detenuti
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare
Iter al Senato:	No	No
Numero di articoli:	4	4
Date:		
presentazione:	17 maggio 2013	4 novembre 2013
assegnazione:	6 agosto 2013	24 febbraio 2014
Commissioni competenti:	II Giustizia	II Giustizia
Sede:	referente	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio e XII Affari Sociali	I Affari Costituzionali, V Bilancio e XII Affari Sociali

L'esigenza di garantire e tutelare il mantenimento delle relazioni familiari dei detenuti investe il complesso equilibrio tra le esigenze di sicurezza e l'affermazione dei diritti fondamentali della persona costituzionalmente garantiti. Le proposte di legge in esame stabiliscono, in particolare, disposizioni volte a garantire il diritto all'affettività dei detenuti all'interno del carcere. Tale diritto, sulla base delle modifiche proposte all'ordinamento penitenziario (L. 354/1975), si concreta, in particolare, nella possibilità per i detenuti e gli internati di incontrare le persone con le quali intrattengono rapporti affettivi in appositi locali all'interno dell'istituto penitenziario, al di fuori di controlli visivi da parte del personale di custodia.

Rapporti familiari e ordinamento penitenziario

L'ordinamento penitenziario (**legge 354 del 1975)** include **l'agevolazione dei rapporti con la famiglia tra gli elementi del trattamento** (**art. 15**, primo comma); proprio a tali rapporti è, poi, dedicato specificamente l'**art. 28,** secondo il quale «particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie».

In ambito intramurario, l'**art. 18** della legge 354/1975, prevedendo che i detenuti sono ammessi ad avere **colloqui** con i congiunti ed altre persone in appositi locali sotto il **controllo a vista e non auditivo** del personale di custodia, evidenzia il "favore" che viene accordato ai colloqui con i familiari.

La durata e le modalità dei colloqui sono stabiliti dal regolamento penitenziario (**DPR 230/2000**) che a sua volta prevede (**art. 37**) un massimo di ***sei colloqui al mese della durata di un'ora*** (solo per congiunti e conviventi del detenuto, in via eccezionale, la durata può essere maggiore; il limite massimo è di quattro colloqui per detenuti e itnernati per una serie di più gravi delitti). I colloqui - autorizzati dal direttore dopo la sentenza di primo grado (in precedenza la titolarità appartiene del giudice) - si svolgono in locali interni comuni senza mezzi divisori o in spazi all'aperto a ciò destinati (mezzi divisori sono ammessi in caso sussistano motivi di sicurezza o sanitari); per particolari ragioni, il direttore dell'istituto può consentirne lo svolgimento in un locale distinto da quello comune. Il favore del legislatore per il mantenimento delle relazioni familiari è testimoniato, oltre che dalla deroga del numero delle persone ammesse al colloquio (anche più di tre, nel caso di congiunti), anche dall'intervento dei servizi sociali (su segnalazione del direttore dell'istituto) quando non risultino contatti della famiglia con il familiare detenuto.

L'**art. 61** del regolamento, alle stesse finalità, stabilisce che oltre ai colloqui ordinari, il direttore possa concedere **colloqui straordinari** con membri della famiglia nonchè

autorizzare **"visite"** che consentono di trascorrere parte della giornata, in appositi locali o all'aperto, e di consumare un pasto in compagnia delle persone ammesse ai colloqui; ciò, peraltro, sempre sotto il controllo visivo del personale di custodia.

Il mezzo principale per mantenere e consolidare le relazioni parentali del detenuto è, tuttavia, costituito dai **permessi premio**. E' in tale sede che il legislatore ha previsto che i detenuti possono coltivare le relazioni affettive ed intime. Va, tuttavia, considerato come tale istituto non sia accessibile a tutti i reclusi. Ai sensi dell'**art. 30-ter** dell'**ordinamento penitenziario** sono concedibili dal magistrato di sorveglianza **ai soli condannati**:

- *che hanno tenuto regolare condotta* (riconosciuta, ai sensi del comma 8, quando i condannati, durante la detenzione, hanno manifestato costante senso di responsabilità e correttezza nel comportamento personale, nelle attività organizzate negli istituti e nelle eventuali attività lavorative o culturali);
- *che non risultano socialmente pericolosi*.

Ne sono,quindi, esclusi gli imputati in custodia cautelare nonchè - fino all'espiazione di parte della pena ove superiore a 3 anni - gli stessi detenuti condannati. Forti limitazioni alla concessione dei permessi premio ai condannati definitivi sono state introdotte dalla legge cd. ex Cirielli n. 251/2005.

La ***durata dei permessi premio*** concessi dal magistrato di sorveglianza (sentito il direttore dell'istituto) in un anno ***non può superare complessivamente i 45 giorni;*** ogni permesso invece ***non*** può essere superiore ***ogni volta a 15 giorni***; lo scopo perseguito dal legislatore è non solo quello di consentire di coltivare ***interessi affettivi*** ma anche ***culturali o di lavoro***. Le concrete modalità esecutive dei permessi premio sono contenute nell'art. 65 del regolamento penitenziario.

A fini conoscitivi, la tabella seguente mostra il numero dei permessi premi concessi ai condannati nell'anno 2014, disaggregato per regione di ubicazione dell'istituto *(Fonte: Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria)*.

Permessi premio concessi ai detenuti - Anno 2014

Abruzzo	741
Basilicata	109
Calabria	427
Campania	1.459
Emilia Romagna	2.133
Friuli Venezia Giulia	183
Lazio	1.466
Liguria	895
Lombardia	9.580
Marche	272
Molise	189
Piemonte	1.869
Puglia	628
Sardegna	1.664
Sicilia	2.302
Toscana	3.353
Trentino Alto Adige	207
Umbria	608
Valle d'Aosta	76
Veneto	1.259
Totale nazionale	**29.420**

Il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento carcerario

Come ricordato nella relazione introduttiva della proposta di legge AC 1762, una disciplina sulle modalità di attuazione del diritto all'affettività in ambito carcerario era contenuto nell'originario schema di regolamento penitenziario, le cui disposizioni, dopo il ***parere 17 aprile 2000, n. 61, del Consiglio di Stato***, vennero stralciate dal testo definitivo (il citato DPR 230 del 2000). Le obiezioni del giudice amministrativo hanno riguardato un doppio profilo: il primo concerneva l'inadeguatezza delle strutture carcerarie ad attuare un modello trattamentale comprendente il diritto all'affettività, il secondo riguardava

l'inadeguatezza "normativa" di un regolamento esecutivo all'introduzione di disposizioni che, secondo i giudici amministrativi, presupponevano una scelta legislativa primaria. Le disposizioni espunte a seguito del parere prevedevano che il mantenimento delle relazioni con la famiglia all'interno del carcere potessero avvenire in forma diversa dal colloquio. Si distinguevano (art. 58 dello schema di regolamento) la visita, un colloquio in ambiente senza separazioni, con possibilità di spostamento all'interno dell'istituto (preferibilmente in aree verdi interne all'istituto) e incontri con i propri familiari in apposite unità abitative, previo permesso del direttore del carcere.

Atti sovranazionali

L'esigenza di assicurare i rapporti affettivi dei detenuti, pur non esplicitamente disciplinata a livello normativo europeo, è già presente nella **Raccomandazione n. 1340 (1997)** del Consiglio d'Europa, sugli effetti sociali e familiari della detenzione, il cui art. 6 invita, infatti, gli Stati membri a «migliorare le condizioni previste per le visite da parte delle famiglie, in particolare mettendo a disposizione luoghi in cui i detenuti possano incontrare le famiglie da soli». Anche la **Raccomandazione del Parlamento europeo del 9 marzo 2004, n.** 2003/2188, sui diritti dei detenuti nell'Unione europea, nell'invitare il Consiglio a promuovere, sulla base di un contributo comune agli Stati membri dell'Unione europea, l'elaborazione di una Carta penitenziaria europea comune ai Paesi membri del Consiglio d'Europa, menziona specificamente (art. 1, lettera c), tra i diritti da riconoscere ai detenuti, "il diritto ad una vita affettiva e sessuale prevedendo misure e luoghi appositi". Successivamente, la Regola 24.4 delle **Regole penitenziarie europee,** allegate alla Raccomandazione R (2006)2, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa l'11 gennaio 2006, ha stabilito che "le modalità delle visite devono permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari il più possibile normali".

Giurisprudenza costituzionale

La sentenza n. 301 del 2012

Sulla questione del diritto all'affettività dei detenuti, particolare interesse riveste la **sentenza n. 301 del 2012** con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18, secondo comma, della legge 354/1975 sull'ordinamento penitenziario. ***La parte censurata della disposizione era quella che prevede il controllo visivo del personale di custodia sui colloqui dei detenuti***, in tal modo impedendo loro di avere rapporti affettivi intimi, anche sessuali, con il coniuge o con la persona ad essi legata da uno stabile rapporto di convivenza.

La questione di costituzionalità era stata sollevata dal magistrato di sorveglianza di Firenze, a seguito di un ricorso di un detenuto del carcere di Sollicciano che chiedeva di poter incontrare la moglie in assenza di controlli visivi da parte del personale di polizia penitenziaria. La preclusione posta di fatto all'esercizio di tale diritto dall'art. 18, comma 2, OP sarebbe, secondo il magistrato fiorentino, in **contrasto con diversi precetti costituzionali**:

- l'art. 2 Cost. in forza del quale «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo»;
- l'art. 3 Cost., con riguardo tanto alla previsione del primo comma, che enuncia il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, quanto a quella del secondo comma, ove si stabilisce che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli [...] che [...] impediscono il pieno sviluppo della persona umana»;
- l'art. 27, terzo comma, prima parte, Cost., in forza del quale «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato»;
- l'art. 29 Cost., secondo il quale «la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio»;
- l'art. 31, secondo comma, Cost. che impone la protezione della maternità, «favorendo gli istituti necessari a tale scopo»;
- l'art. 32 Cost., tanto in rapporto alla previsione del primo comma, in base alla quale «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività», quanto in relazione al disposto della seconda parte del secondo comma, per cui «la legge non può in alcun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

Nel dichiarare l'inammissibilità della questione, la Corte ha peraltro svolto rilevanti **precisazioni** sull'istituto in esame.

Secondo la Corte, un intervento puramente e semplicemente soppressivo della previsione del controllo visivo sui colloqui come quello in apparenza richiesto dal giudice a quo, alla luce della formulazione letterale del petitum, si rivelerebbe, per un verso, eccedente lo scopo perseguito e, per altro verso, insufficiente a realizzarlo. Per la Consulta, infatti, **il controllo a vista del personale di custodia non mira, in effetti, ad impedire in modo specifico ed esclusivo i rapporti affettivi intimi tra il recluso e il suo «partner», ma persegue finalità generali di tutela dell'ordine e della sicurezza all'interno degli istituti penitenziari e di prevenzione dei reati.** L'ostacolo all'esplicazione del «diritto alla sessualità» ne costituisce solo una delle

conseguenze indirette, stante la naturale esigenza di intimità connessa ai rapporti in questione. L'asserita necessità costituzionale di rimuovere tale conseguenza non giustificherebbe, dunque, la caduta di ogni forma di sorveglianza sulla generalità dei colloqui. Al tempo stesso, **l'eliminazione del controllo visivo non basterebbe – secondo i giudici costituzionali - comunque, di per sé, a realizzare l'obiettivo perseguito,** dovendo necessariamente accedere ad una disciplina che stabilisca termini e modalità di esplicazione del diritto di cui si discute: in particolare, occorrerebbe individuare i relativi destinatari, interni ed esterni, definire i presupposti comportamentali per la concessione delle "visite intime", fissare il loro numero e la loro durata, determinare le misure organizzative. Tutte operazioni che implicano, all'evidenza, scelte discrezionali, di esclusiva spettanza del legislatore: e ciò, anche a fronte della ineludibile necessità di bilanciare il diritto evocato con esigenze contrapposte, in particolare con quelle legate all'ordine e alla sicurezza nelle carceri e, amplius, all'ordine e alla sicurezza pubblica. Esigenze, queste, che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha, peraltro, ritenuto idonee a giustificare l'esclusione delle cosiddette «visite coniugali» a favore dei detenuti - ancorché qualificabile come interferenza con il diritto al rispetto per la propria vita familiare, ai sensi dell'art. 8 della Convenzione - in forza di quanto stabilito dal secondo paragrafo di tale articolo.

La Corte stessa evidenzia che il tema proposto con l'ordinanza di rimessione evoca "una esigenza reale e fortemente avvertita, quale quella di permettere alle persone sottoposte a restrizione della libertà personale di continuare ad avere relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale: esigenza che trova attualmente, nel nostro ordinamento, una risposta solo parziale nel già ricordato istituto dei permessi premio, previsto dall'art. 30-ter della legge n. 354 del 1975, la cui fruizione - stanti i relativi presupposti, soggettivi ed oggettivi - resta in fatto preclusa a larga parte della popolazione carceraria". **La Consulta richiama l'attenzione del legislatore sul problema dell'affettività in carcere** "anche alla luce delle indicazioni provenienti dagli atti sovranazionali richiamati dal rimettente (peraltro non immediatamente vincolanti, come egli stesso ammette) e dell'esperienza comparatistica, che vede un numero sempre crescente di Stati riconoscere, in varie forme e con diversi limiti, il diritto dei detenuti ad una vita affettiva e sessuale intramuraria: movimento di riforma nei cui confronti la Corte europea dei diritti dell'uomo ha reiteratamente espresso il proprio apprezzamento, pur escludendo che la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - e in particolare, gli artt. 8, paragrafo 1, e 12 - prescrivano inderogabilmente agli Stati parte di permettere i rapporti sessuali all'interno del carcere, anche tra coppie coniugate (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze 4 dicembre 2007, Dickson contro Regno Unito, e 29 luglio 2003, Aliev contro Ucraina)".

Contenuto

Le due proposte di legge in esame (AC 983 e AC 1762) modificano l'ordinamento penitenziario con disposizioni volte, in particolare, a garantire il diritto all'affettività dei detenuti con i loro familiari.

La proposta C. 983

Incontri affettivi

Il primo dei quattro articoli della proposta integra con due ulteriori commi l'**art. 28** della **legge 354/1975**, rubricato *"Rapporti con la famiglia"* che,come accennato, prevede che particolare cura è dedicata (dall'amministrazione penitenziaria) a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie (**articolo 1**).

Tale articolo è integrato con due disposizioni (commi secondo e terzo) in base a cui:

- i detenuti e gli internati hanno diritto a un incontro al mese **di almeno 3 ore consecutive con il proprio coniuge o convivente;** al fine di mantenere o migliorare il rapporto con le persone con lem quali vi è un legame affettivo;
- che l'incontro si svolga **senza alcun controllo visivo** (da parte del personale di custodia);
- **negli edifici penitenziari debbono essere r**ealizzati locali idonei a consentire ai detenuti e agli internati di intrattenere relazioni personali ed affettive.

Il riferimento alla consecutività delle 3 ore non è previsto nell'ordinamento penitenziario, sia in relazione alla durata dei colloqui che dei permessi.

Si segnala poi la mancanza di una previsione sulla durata massima dell'incontro così come sull'assenza di controlli anche "audio" degli incontri mensili. Occorre poi valutare quale sia la portata della "idoneità dei locali" e se essa debba limitarsi alle condizioni igienico-sanitarie ovvero estendersi anche a ulteriori elementi quali ad esempio l'arredamento dei locali.

Incontri con la famiglia

L'**articolo 2** aggiunge l'***art. 28-bis*** all'ordinamento penitenziario, rubricato *"Incontri con la famiglia"*, con il quale si stabilisce il **diritto del detenuto o internato a trascorrere mezza**

giornata al mese con la famiglia in apposite aree presso gli istituti penitenziari.

Come indicato in precedenza, una previsione analoga è già contenuta nel regolamento penitenziario (art. 61, DPR 230/2000). Il direttore del carcere può, infatti, nell'ambito della progressione del trattamento e per favorire i rapporti con la famiglia, autorizzare visite da parte delle persone ammesse ai colloqui (familiari in primis, quindi) che si concretizzano - non solo con l'incontro col parente detenuto - ma anche col trascorrere **parte della giornata** ed, eventualmente, con la consumazione di un pasto in sua compagnia in appositi locali del carcere o all'aperto; la visita rimane, comunque, soggetta al controllo visivo da parte del personale di custodia. Oltre al rango di norma primaria (anzichè regolamentare) che viene conferito a tale disposizione, il nuovo art. 28-bis si differenzia dall'art. 61 del regolamento penitenziario - oltre che nel prevedere sia durata che periodicità della visite - per la soppressione del potere discrezionale del direttore dell'istituto ai fini della concessione. Inoltre, la nuova disposizione non contiene alcuna previsione sul controllo visivo della visita da parte del personale di custodia.

Permessi premio straordinari

L'articolo 3 aggiunge un comma all'art. 30-ter dell'ordinamento penitenziario che prevede la **possibilità** per il detenuto di usufruire, oltre a quelli ordinari, di **due permessi premio straordinari all'anno**. Rispetto a quanto stabilito attualmente per i permessi premio, rimane l'obbligo di avere tenuto una *regolare condotta* (nei termini di cui al comma 8, v. ante) ma, anzichè la mancanza di pericolosità sociale, è richiesta la ***prova di aver partecipato all'opera di reinserimento sociale e familiare.***

La concessione dei permessi, uno per semestre e della durata massima di 15 giorni, rimane di competenza del magistrato di sorveglianza.

Oltre che per la teorica minor durata (max 30 gg annui anzichè 45), i permessi premio straordinari si differenziano dalla disciplina vigente dell'art. 30-ter anche per la specifica **finalizzazione** alla coltivazione dei rapporti familiari; il periodo concesso deve, infatti, essere speso ***"con il coniuge, con il convivente o con il familiare".*** I permessi premio ordinari sono, invece, più genericamente concessi *"per consentire di coltivare rapporti affettivi, culturali o di lavoro"*.

Colloqui telefonici dei detenuti stranieri

L'articolo 4 della p.d.l. 983, infine, senza modificare l'ordinamento penitenziario, prevede che **i detenuti ed internati stranieri** - per ogni colloquio ordinario non effettuato - possano essere autorizzati ad usufruire **una volta ogni 15 gg**. di **un colloquio telefonico della durata di 15 minuti** con i propri familiari o conviventi residenti all'estero.

La disciplina vigente sui colloqui telefonici riguarda l'intera comunità dei detenuti ed internati, indipendentemente dalla nazionalità; ***non sono***, *quindi*, ***previste disposizioni dedicate esclusivamente ai detenuti stranieri***. Tale disciplina è, nell'ordinamento penitenziario, assai scarna; l'**art. 18** prevede soltanto, al **comma 5**, che ***la corrispondenza telefonica può essere autorizzata nei rapporti con i familiari e, in casi particolari, con terzi , con le modalità e le cautele previste dal regolamento*** (per i condannati la competenza all'autorizzazione è del direttore dell'istituto); il successivo comma 8 stabilisce che per gli imputati, salvo quanto disposto sui colloqui investigativi dall'art. 18-bis, le autorizzazioni alle telefonate spettano all'autorità giudiziaria (dopo la sentenza di primo grado la competenza è del magistrato di sorveglianza).

Le modalità esecutive in tema di colloqui telefonici è contenuta nell'**art. 39** del regolamento penitenziario (DPR 230/2000) che affida al direttore del carcere la competenza ad autorizzare i condannati alla **corrispondenza telefonica** con i congiunti e conviventi, ovvero, allorché ricorrano ragionevoli e verificati motivi, con persone diverse dai congiunti e conviventi, ***una volta alla settimana***. Essi possono, altresì, essere autorizzati ad effettuare una corrispondenza telefonica, con i familiari o con le persone conviventi, in occasione del loro rientro nell'istituto dal permesso o dalla licenza. Quando si tratta di detenuti per uno dei gravi delitti di cui all'4-bis dell'ordinamento penitenziario, e per i quali si applichi il divieto dei benefici carcerari, il numero dei colloqui telefonici non può essere superiore a due al mese. Oltre i limiti indicati, l'autorizzazione può essere concessa, per motivi di urgenza o di particolare rilevanza, se la stessa si svolga con prole di età inferiore a 10 anni, nonché in caso di trasferimento del detenuto.

L'autorizzazione ai colloqui telefonici va rivolta per iscritto all'autorità competente (il giudice, il magistrato di sorveglianza o il direttore del carcere), indicando il numero telefonico richiesto e le persone con cui deve corrispondere. L'autorizzazione concessa è efficace fino a che non ne intervenga la revoca. Il contatto telefonico viene stabilito dal personale dell'istituto e ***la durata massima di ciascuna conversazione telefonica è di dieci minuti***. I colloqui telefonici sono a spese del detenuto e, in casi particolari possono essere ascoltati e registrati su autorizzazione dell'autorità giudiziaria (obbligatoriamente, per le conversazioni telefoniche autorizzate su richiesta di detenuti per i reati indicati nell'articolo 4-*bis* della legge). In caso di chiamata dall'esterno, diretta ad avere corrispondenza telefonica con i detenuti e gli internati, all'interessato può essere data solo comunicazione del nominativo dichiarato dalla persona che ha chiamato sempre che non ostino particolari motivi di cautela. Nel caso in cui la chiamata provenga da congiunto o convivente anch'esso detenuto, si dà corso alla conversazione, purché entrambi siano stati regolarmente autorizzati.

L'articolo 4 della proposta di legge lega la nuova disciplina relativa ai colloqui telefonici degli stranieri ai colloqui ordinari che non vengano effettuati. La formulazione della disposizione non chiarisce se, ai fini dell'autorizzazione al colloquio telefonico, possa computarsi un colloquio ordinario non effettuato per ogni settimana oppure se occorra considerare a tal fine i soli colloqui che siano stati richiesti dal detenuto straniero e non si siano poi effettivamente svolti. Occorre inoltre precisare se, come parrebbe dalla ratio della disposizione, la disciplina dell'articolo 4 si aggiunga a quella generale già prevista per i colloqui telefonici (art. 18, quinto comma, OP e art. 39 del regolamento di attuazione; in particolare, quest'ultimo consente una telefonata a settimana di 10 minuti e prevede che la corrispondenza telefonica sia a carico dell'interessato).

La proposta C. 1762

Il provvedimento consta di quattro articoli.

Le visite affettive

L'**articolo 1**, integra con il riferimento al diritto all'affettività la rubrica dell'**art. 28** dell'ordinamento penitenziario *("Rapporti con la famiglia")* ed aggiunge un comma allo stesso articolo con cui, prevedendo esplicitamente *"che particolare cura è altresì dedicata ai rapporti affettivi"* stabilisce il diritto di detenuti ed internati:

- **a una visita al mese della durata minima di 6 ore e massima di 24 ore con le persone autorizzate ai colloqui** ex art. 18;
- **che detta visita si svolga all'interno del carcere in locali adibiti e realizzati a tali scopi** (ovvero a permettere il diritto all'affettività);
- che l'incontro si svolga **senza alcun controllo visivo ed auditivo** (da parte del personale di custodia).

Pur mirando allo stesso obiettivo, ***la proposta in esame estende in misura maggiore il diritto all'affettività rispetto alla p.d.l. 983***. Oltre che dal punto di vista della durata della visita mensile (doppia nel minimo e con previsione anche del massimo, mancante nella p.d.l. 983), la p.d.l. 1762, tramite il riferimento all'art. 18 della legge 354/1975 sui colloqui, autorizza ad usufruire delle visite affettive non solo i familiari ma anche ***"altre persone"*** (in tali ipotesi non potrebbe negarsi tale diritto ad una persona che sia in rapporti di amicizia con il detenuto, a meno di non prevedere "un'istruttoria" sulla reale esistenza del legame affettivo-amicale con quest'ultimo)

Permessi

L'**articolo 2** sostituisce il secondo comma dell'art. 30 dell'ordinamento penitenziario, prevedendo che il magistrato di sorveglianza - oltre che nei casi di imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente del condannato o dell'internato - possa ordinariamente concedere ***permessi a detenuti ed internati per eventi familiari di particolare rilevanza***. Attualmente, tale disposizione prevede che tale concessione abbia luogo solo eccezionalmente per eventi familiari di particolare gravità. Il criterio della rilevanza - in luogo della gravità - dovrebbe consentire il rilascio dei permessi anche per eventi non traumatici.

L'**articolo 3**, come l'omologo art. 3 della p.d.l. 983, aggiunge un comma all'art. 30-ter dell'ordinamento penitenziario che prevede la **possibilità** per il magistrato di sorveglianza di concedere ai condannati, oltre quelli ordinari, **due permessi premio straordinari all'anno** (uno per ogni semestre) per coltivare specificamente interessi affettivi. Diversamente che nella p.d.l. 983, tuttavia, ***il solo presupposto è l'aver tenuto una regolare condotta*** (nei termini di cui al comma 8 dell'art. 30-ter); diversamente dai casi ordinari di permesso premio, la pericolosità sociale non costituisce motivo ostativo. La durata del permesso premio straordinario, determinata in 10 gg a semestre nella p.d.l. 983, è stabilita nel massimo a 15 gg. nella p.d.l. 1762.

Colloqui telefonici dei detenuti

L'**articolo 4** della p.d.l. 1762 detta, infine, una disciplina analoga a quella della p.d.l. 983 sui colloqui telefonici. L'articolo 4 riguarda tuttavia **i colloqui telefonici di tutti i detenuti**, non solo di quelli stranieri. Inoltre, tale articolo riformula il comma 5 dell'art. 18 dell'ordinamento penitenziario, stabilendo che **i detenuti ed internati** - per ogni colloquio ordinario non effettuato - possano usufruire **una volta ogni 15 gg**. di un **colloquio telefonico aggiuntivo della durata di 15 minuti** con le persone autorizzate, anche con costo a carico del destinatario. E' pertanto precisato che il colloquio telefonico ha carattere aggiuntivo rispetto alla disciplina generale.

Analogamente all'art. 4 della proposta di legge n. 983, la formulazione della disposizione non chiarisce se, ai fini dell'autorizzazione al colloquio telefonico, possa computarsi un colloquio ordinario non effettuato per ogni settimana oppure se occorra considerare a tal fine i soli colloqui che siano stati richiesti dal detenuto e non si siano poi effettivamente svolti.

Relazioni allegate o richieste

Le proporste di legge abbinate, d'iniziativa parlamentare, sono corredate dalle relazioni illustrative.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il contenuto delle proposte di legge è riconducibile all'ordinamento penale, materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Rispetto degli altri principi costituzionali

Le disposizioni delle proposte di legge risultano in sintonia con l'articolo 27, terzo comma, Cost., in base a cui le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Sembrano inoltre venire incontro alle indicazioni della Corte costituzionale.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Entrambe le proposte di legge, nel prevedere un adeguamento delle strutture penitenziarie, non contengono alcuna disposizione concernente i profili finanziari.

Le medesime proposte, nel modificare l'ordinamento penitenziario, non prevedono un termine per i conseguenti adattamenti del regolamento di esecuzione.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

All. 21

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

SOMMARIO

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m)*, della legge 28 aprile 2014, n. 67. Atto n. 130 *(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio)* 7

ALLEGATO 1 (Proposta di parere del Relatore) 17

SEDE CONSULTIVA:

DL 192/2014: Proroga di termini previsti da disposizioni legislative. C. 2803 Governo (Parere alle Commissioni riunite I e V) *(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni)* 9

ALLEGATO 2 (Parere approvato) 20

SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di relazioni affettive e familiari dei detenuti. C. 983 Gozi e C. 1762 Zan *(Esame e rinvio)* 10

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 28 gennaio 2015. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il viceministro della giustizia Enrico Costa.

La seduta comincia alle 10.35.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m)*, della legge 28 aprile 2014, n. 67.
Atto n. 130.

(Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento, e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, rinviato nella seduta del 27 gennaio 2015.

Donatella FERRANTI, *presidente*, ricorda che, secondo quanto stabilito nella

seduta del 22 gennaio scorso, oggi si dovrebbe votare la proposta di parere presentata ieri dal relatore *(vedi allegato 1)*. Tuttavia, per venire incontro alle esigenze espresse dai rappresentanti dei gruppi Lega Nord e Autonomie e Movimento 5 Stelle di rinviare alla prossima settimana l'espressione del parere per poter così avere più tempo per esaminare la proposta di parere del relatore e presentare eventuali proposte alternative di parere, comunica che la proposta di parere del relatore sarà posta in votazione nella seduta che verrà convocata martedì 2 febbraio prossimo. A tale proposito ricorda che le Commissioni possono riunirsi anche in pendenza del procedimento di elezione del Presidente della Repubblica salvo che in contemporanea con le riunioni del Parlamento in seduta comune. Nel caso in esame si tratterebbe addirittura dell'esame di un atto del Governo che, ai sensi della legge delega, deve concludersi entro il 7 febbraio prossimo.

Nicola MOLTENI (LNA) ribadisce la totale contrarietà del suo gruppo allo schema di decreto in esame, auspicando vivamente che il Governo decida di non attuare una delega volta ad inserire nell'ordinamento l'istituto della non punibilità per particolarità tenuità del fatto. Si tratterebbe dell'ennesimo colpo inferto dal Governo e dalla maggioranza alla sicurezza dei cittadini, resa oramai sempre più labile dopo le diverse leggi che hanno svuotato le carceri, l'abbassamento della guardia nella lotta all'immigrazione clandestina e la riduzione di stanziamenti a favore delle forze dell'ordine. A questi interventi si deve aggiungere quello ormai prossimo con il quale si procederà alla depenalizzazione di un gran numero di reati, compresi alcuni di allarme sociale.

Tuttavia, qualora il Governo intendesse esercitare la delega lo dovrebbe fare riducendo i danni alla sicurezza dei cittadini. In primo luogo occorrerebbe escludere la punibilità non delle condotte « sanzionate con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni » ma unicamente di quelle relative a reati per i quali è prevista la sola pena pecuniaria.

In subordine, si dovrebbe almeno escludere l'applicabilità del nuovo istituto per quei reati che creano grave allarme sociale. Appare, quindi, opportuno prevedere che almeno le seguenti fattispecie penali vengano escluse dalla previsione di cui all'articolo 1, comma 2, capoverso articolo 131-*bis*: reato di corruzione punito dall'articolo 318 del codice penale; reato di rissa previsto dall'articolo 588, comma 2, codice penale; reato di omissione di soccorso punito dall'articolo 593 codice penale; reato di omicidio colposo punito all'articolo 589, primo comma, codice penale; reato di violenza privata punito dall'articolo 610 del codice penale; reato di atti persecutori punito dall'articolo 612-*bis* del codice penale; reato di violazione di domicilio punito dall'articolo 614 del codice penale; reato di invasione di terreni o edifici punito dall'articolo 633 codice penale; reato di furto punito dall'articolo 624 codice penale; reato di truffa punito dall'articolo 640 codice penale.

È altresì, opportuno specificare che il comportamento risulta abituale quando vi sia stata già un'altra iscrizione che ha dichiarato la non punibilità ai sensi dell'articolo 131-*bis* del codice penale.

Vi è poi un'altra questione che dovrebbe essere trattata, che riguarda i reati puniti congiuntamente con pena pecuniaria e detentiva. Ricorda che la legge delega prevede di escludere la punibilità di condotte sanzionate con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni, quando risulti la particolare tenuità dell'offesa e la non abitualità del comportamento, senza pregiudizio per l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno e adeguando la relativa normativa processuale penale ». Non si prevede che possano essere esclusi i reati previsti e puniti con pena detentiva congiunta a quella pecuniaria, ma, disciplina una delega che consente solo di prevedere l'esclusione della punibilità dei reati puniti con pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni o con

pena pecuniaria. Sono estromessi, quindi, i reati che vengono puniti congiuntamente con una pena detentiva e una pecuniaria. Pertanto, al fine di non incorrere in un eccesso di delega legislativa del nuovo articolo 131-*bis* del codice penale, occorre modificare il dettato dell'articolo 131-*bis* codice penale, nel senso di prevedere solo ed unicamente i reati previsti con pena detentiva (non superiori nel massimo a cinque anni) o quelli puniti con pena pecuniaria escludendo quelli puniti con pena detentiva congiunta a quella pecuniaria. Rileva che quando il legislatore ha voluto includere entrambe le pene (pena detentiva solo, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria) lo ha fatto in modo esplicito, come, più volte, nella stessa legge delega 28 aprile 2014, n. 67.

Conclude invitando il Governo a fare un passo indietro anche per non provare imbarazzo a causa di un « decreto salva ladri », del quale un Paese in difficoltà non ha alcun bisogno.

Donatella FERRANTI, *presidente*, ricorda che nella proposta di parere è espressamente evidenziato come il nuovo istituto non sia applicabile all'omicidio colposo, considerato che l'evento morte di per sé esclude la tenuità del fatto. Per quanto attiene alla questione della eccessiva discrezionalità che verrebbe attribuita ai giudici, ricorda che in realtà l'istituto della particolare tenuità del fatto non è una novità per l'ordinamento, essendo già previsto per i reati minorili e per quelli di competenza del giudice di pace. L'esperienza ha dimostrato che i magistrati utilizzano in maniera adeguata la discrezionalità conferita loro dalla legge.

Per quanto attiene al contenuto dello schema di decreto legislativo, auspica che il Governo tenga conto delle condizioni ed osservazioni apposte alla proposta di parere del relatore, che, senza stravolgerne il contenuto, delimitano meglio l'ambito applicativo del nuovo istituto.

Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.45.

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 28 gennaio 2015. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il viceministro della giustizia Enrico Costa.

La seduta comincia alle 10.45.

DL 192/2014: Proroga di termini previsti da disposizioni legislative.
C. 2803 Governo.
(Parere alle Commissioni riunite I e V).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 27 gennaio 2015.

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che la relatrice Le ha preannunciato l'intenzione di presentare una proposta di parere favorevole con una osservazione.

Michela ROSTAN (PD), *relatore*, presenta una proposta di parere favorevole *(vedi allegato 2)*, che illustra. Sottolinea come l'osservazione apposta sia volta a differire al 31 marzo, anziché al 28 febbraio, il termine (scaduto il 31 dicembre 2014) entro il quale deve essere completato il periodo di perfezionamento presso gli uffici giudiziari, ai sensi dell'articolo 37, comma 11, del decreto legge n. 98 del 2011, da parte di coloro che avrebbero dovuto completare il tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari. L'ulteriore proroga servirebbe ad utilizzare completamente le 160 ore residue dell'anno 2014 relative al Progetto formativo presso gli uffici giudiziari, consentendo inoltre al Ministero della giustizia di riavviare il Progetto, considerato che per mancanza di fondi questo si è interrotto anzitempo.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, la

Commissione approva la proposta di parere favorevole del relatore.

La seduta termina alle 10.50.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 28 gennaio 2015. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il viceministro della giustizia Enrico Costa.

La seduta comincia alle 10.50.

Disposizioni in materia di relazioni affettive e familiari dei detenuti.
C. 983 Gozi e C. 1762 Zan.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Donatella FERRANTI, *presidente*, in sostituzione del relatore, onorevole Michela Marzano, impossibilitata a partecipare alla seduta odierna, osserva come le proposte di legge in esame intervengano su un tema particolarmente delicato, come quello della affettività nelle carceri. Si tratta di un tema che ha diverse implicazioni che vanno dal riconoscimento effettivo del diritto all'affettività dei detenuti alle esigenza di sicurezza.

Entrambi le proposte di legge sono volte a garantire questo diritto, che oggi non è sostanzialmente riconosciuto.

Nell'affrontare il tema della affettività in carcere occorre in primo luogo intenderci a che cosa ci stiamo riferendo.

Come espressamente riportato nella relazione alla proposta di legge presentata dal collega Zan, l'affettività deve essere intesa in senso ampio: « dalla sessualità, all'amicizia e al rapporto familiare. Un diritto all'affettività che sia, in primo luogo, diritto ad avere incontri, in condizioni di intimità, con le persone con le quali si intrattiene un rapporto di affetto ».

Considerato che alla base del riconoscimento del diritto all'effettività da parte dei detenuti vi è il riconoscimento dell'esigenza « esistenziale » del detenuto di vivere e consolidare i propri rapporti affettivi, di garantire incontri più frequenti con la famiglia e di intrattenere relazioni intime con il coniuge o il convivente, appare condivisibile l'aggancio all'articolo 27 della Costituzione, secondo cui le pene non possono essere contrarie al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Nel momento in cui si sancisce nella Costituzione il principio secondo cui devono essere garantiti tutti i diritti inviolabili dell'uomo anche alla persona reclusa in carcere, deve necessariamente riconoscersi anche il diritto a mantenere i rapporti affettivi più significativi anche quando il soggetto sia detenuto in carcere.

L'affettività in carcere deve essere vista anche in una ottica di reinserimento sociale attraverso la valorizzazione dei legami personali. Si può sicuramente affermare che attraverso l'affettività la pena riesce meglio a svolgere la funzione rieducativi che le è attribuita dall'articolo 27 della Costituzione.

Si è dibattuto sulla necessità di un intervento normativo di natura legislativa per affermare il diritto all'affettività in carcere, in quanto si è ritenuto da alcuni che questo diritto sia riconducibile nell'ambito dei rapporti con la famiglia, come uno degli elementi del trattamento previsto dall'articolo 28 della legge penitenziaria. Secondo questa tesi si potrebbe procedere alla previsione degli strumenti necessari per garantire il diritto all'affettività in carcere attraverso atti normativi di fonte secondaria, come, ad esempio, il regolamento di esecuzione penitenziario. Il Consiglio di Stato con il parere n. 61 del 2000 sullo schema di regolamento di esecuzione penitenziario ha negato questa possibilità ritenendo che « nel silenzio della legge » il diritto all'affettività non è scelta che possa essere legittimamente effettuata in sede « regolamentare attuativa o esecutiva ». Deve quindi esserci una legge, non essendo sufficiente né l'articolo

15 dell'ordinamento penitenziario, nel quale si afferma che il trattamento del condannato e dell'internato è svolto agevolando opportuni contatti con il mondo esterno ed i rapporti con la famiglia, né l'articolo 28, che sancisce che particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie.

La proposta di legge presentata dal collega Zan, al fine di superare l'obiezione del Consiglio di Stato, riprende l'articolo 58 dello citato schema di regolamento conferendogli, in caso di approvazione, forza di legge.

Il predetto articolo 58 prevedeva che il mantenimento delle relazioni con la famiglia all'interno del carcere potesse avvenire in forma diversa dal colloquio. Si distinguevano (articolo 58 dello schema di regolamento) la visita, un colloquio in ambiente senza separazioni, con possibilità di spostamento all'interno dell'istituto (preferibilmente in aree verdi interne all'istituto) e incontri con i propri familiari in apposite unità abitative, previo permesso del direttore del carcere.

L'esigenza di assicurare i rapporti affettivi dei detenuti, pur non esplicitamente disciplinata a livello normativo europeo, è già presente nella Raccomandazione n. 1340 (1997) del Consiglio d'Europa, sugli effetti sociali e familiari della detenzione, il cui articolo 6 invita, infatti, gli Stati membri a « migliorare le condizioni previste per le visite da parte delle famiglie, in particolare mettendo a disposizione luoghi in cui i detenuti possano incontrare le famiglie da soli ». Anche la Raccomandazione del Parlamento europeo del 9 marzo 2004, n. 2003/2188, sui diritti dei detenuti nell'Unione europea, nell'invitare il Consiglio a promuovere, sulla base di un contributo comune agli Stati membri dell'Unione europea, l'elaborazione di una Carta penitenziaria europea comune ai Paesi membri del Consiglio d'Europa, menziona specificamente (articolo 1, lettera *c)*, tra i diritti da riconoscere ai detenuti, « il diritto ad una vita affettiva e sessuale prevedendo misure e luoghi appositi ».

Successivamente, la Regola 24.4 delle Regole penitenziarie europee, allegate alla Raccomandazione R (2006)2, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa l'11 gennaio 2006, ha stabilito che « le modalità delle visite devono permettere ai detenuti di mantenere e sviluppare relazioni familiari il più possibile normali ».

Anche la Corte costituzionale si è occupata del tema dell'affettività nelle carceri. La sentenza n. 301 del 2012 ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18, secondo comma, della legge 354/1975 sull'ordinamento penitenziario. La parte censurata della disposizione era quella che prevede il controllo visivo del personale di custodia sui colloqui dei detenuti, in tal modo impedendo loro di avere rapporti affettivi intimi, anche sessuali, con il coniuge o con la persona ad essi legata da uno stabile rapporto di convivenza.

Per la Consulta il controllo a vista del personale di custodia non mira, in effetti, ad impedire in modo specifico ed esclusivo i rapporti affettivi intimi tra il recluso e il suo « partner », ma persegue finalità generali di tutela dell'ordine e della sicurezza all'interno degli istituti penitenziari e di prevenzione dei reati. L'ostacolo all'esplicazione del « diritto alla sessualità » ne costituisce solo una delle conseguenze indirette, stante la naturale esigenza di intimità connessa ai rapporti in questione.

L'asserita necessità costituzionale di rimuovere tale conseguenza non giustificherebbe, dunque, la caduta di ogni forma di sorveglianza sulla generalità dei colloqui. Al tempo stesso, l'eliminazione del controllo visivo non basterebbe – secondo i giudici costituzionali – comunque, di per sé, a realizzare l'obiettivo perseguito, dovendo necessariamente accedere ad una disciplina che stabilisca termini e modalità di esplicazione del diritto di cui si discute: in particolare, occorrerebbe individuare i relativi destinatari, interni ed esterni, definire i presupposti comportamentali per la concessione delle « visite intime », fissare il loro numero e la loro durata, determinare le misure organizzative. Tutte operazioni che implicano, all'evidenza,

scelte discrezionali, di esclusiva spettanza del legislatore: e ciò, anche a fronte della ineludibile necessità di bilanciare il diritto evocato con esigenze contrapposte, in particolare con quelle legate all'ordine e alla sicurezza nelle carceri e, *amplius*, all'ordine e alla sicurezza pubblica. Esigenze, queste, che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha, peraltro, ritenuto idonee a giustificare l'esclusione delle cosiddette « visite coniugali » a favore dei detenuti – ancorché qualificabile come interferenza con il diritto al rispetto per la propria vita familiare, ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione – in forza di quanto stabilito dal secondo paragrafo di tale articolo. La Corte stessa evidenzia che il tema proposto con l'ordinanza di rimessione evoca « un'esigenza reale e fortemente avvertita, quale quella di permettere alle persone sottoposte a restrizione della libertà personale di continuare ad avere relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale: esigenza che trova attualmente, nel nostro ordinamento, una risposta solo parziale nell'istituto dei permessi premio, previsto dall'articolo 30-*ter* della legge n. 354 del 1975, la cui fruizione – stanti i relativi presupposti, soggettivi ed oggettivi – resta in fatto preclusa a larga parte della popolazione carceraria ». La Consulta richiama l'attenzione del legislatore sul problema dell'affettività in carcere « anche alla luce dalle indicazioni provenienti da atti sovranazionali e dell'esperienza comparatistica, che vede un numero sempre crescente di Stati riconoscere, in varie forme e con diversi limiti, il diritto dei detenuti ad una vita affettiva e sessuale intramuraria: movimento di riforma nei cui confronti la Corte europea dei diritti dell'uomo ha reiteratamente espresso il proprio apprezzamento, pur escludendo che la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – e in particolare, gli articoli 8, paragrafo 1, e 12 –prescrivano inderogabilmente agli Stati parte di permettere i rapporti sessuali all'interno del carcere, anche tra coppie coniugate (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze 4 dicembre 2007, Dickson contro Regno Unito, e 29 luglio 2003, Aliev contro Ucraina) ».

Come ha evidenziato la Corte Costituzionale vi sono diverse esigenze che il legislatore deve contemperare nel momento in cui si provvede per via legislativa a garantire il diritto all'affettività nelle carceri.

Passa quindi ad illustrare il contenuto delle proposte di legge in esame.

La proposta C. 983, presentata dall'onorevole Gozi, si compone di quattro articoli. Il primo dei quattro articoli della proposta integra con due ulteriori commi l'articolo 28 della legge 354/1975, rubricato « Rapporti con la famiglia » che, come accennato, prevede che particolare cura è dedicata (dall'amministrazione penitenziaria) a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie (articolo 1).

Tale articolo è integrato con due disposizioni (commi secondo e terzo) in base a cui: i detenuti e gli internati hanno diritto a un incontro al mese di almeno 3 ore consecutive con il proprio coniuge o convivente; al fine di mantenere o migliorare il rapporto con le persone con le quali vi è un legame affettivo; che l'incontro si svolga senza alcun controllo visivo (da parte del personale di custodia); negli edifici penitenziari debbono essere realizzati locali idonei a consentire ai detenuti e agli internati di intrattenere relazioni personali ed affettive.

L'articolo 2 aggiunge l'articolo 28-*bis* all'ordinamento penitenziario, rubricato « Incontri con la famiglia », con il quale si stabilisce il diritto del detenuto o internato a trascorrere mezza giornata al mese con la famiglia in apposite aree presso gli istituti penitenziari. Una previsione analoga è già contenuta nel regolamento penitenziario (articolo 61, decreto del Presidente della Repubblica 230/2000). Il direttore del carcere può, infatti, nell'ambito della progressione del trattamento e per favorire i rapporti con la famiglia, autorizzare visite da parte delle persone ammesse ai colloqui (familiari *in primis*, quindi) che si concretizzano – non solo

con l'incontro col parente detenuto – ma anche col trascorrere parte della giornata ed, eventualmente, con la consumazione di un pasto in sua compagnia in appositi locali del carcere o all'aperto; la visita rimane, comunque, soggetta al controllo visivo da parte del personale di custodia. Oltre al rango di norma primaria (anziché regolamentare) che viene conferito a tale disposizione, il nuovo articolo 28-*bis* si differenzia dall'articolo 61 del regolamento penitenziario – oltre che nel prevedere sia durata che periodicità della visite – per la soppressione del potere discrezionale del direttore dell'istituto ai fini della concessione. Inoltre, la nuova disposizione non contiene alcuna previsione sul controllo visivo della visita da parte del personale di custodia.

L'articolo 3 aggiunge un comma all'articolo 30-*ter* dell'ordinamento penitenziario che prevede la possibilità per il detenuto di usufruire, oltre a quelli ordinari, di due permessi premio straordinari all'anno. Rispetto a quanto stabilito attualmente per i permessi premio, rimane l'obbligo di avere tenuto una regolare condotta ma, anziché la mancanza di pericolosità sociale, è richiesta la prova di aver partecipato all'opera di reinserimento sociale e familiare.

La concessione dei permessi, uno per semestre e della durata massima di 15 giorni, rimane di competenza del magistrato di sorveglianza. Oltre che per la teorica minor durata (max 30 gg annui anziché 45), i permessi premio straordinari si differenziano dalla disciplina vigente dell'articolo 30-*ter* anche per la specifica finalizzazione alla coltivazione dei rapporti familiari; il periodo concesso deve, infatti, essere speso « con il coniuge, con il convivente o con il familiare ». I permessi premio ordinari sono, invece, più genericamente concessi « per consentire di coltivare rapporti affettivi, culturali o di lavoro ».

L'articolo 4 della proposta di legge 983, infine, senza modificare l'ordinamento penitenziario, prevede che i detenuti ed internati stranieri – per ogni colloquio ordinario non effettuato – possano essere autorizzati ad usufruire una volta ogni 15 gg. di un colloquio telefonico della durata di 15 minuti con i propri familiari o conviventi residenti all'estero.

La proposta di legge C. 1762, presentata dal collega Zan, consta di quattro articoli.

L'articolo 1, integra con il riferimento al diritto all'affettività la rubrica dell'articolo 28 dell'ordinamento penitenziario (« Rapporti con la famiglia ») ed aggiunge un comma allo stesso articolo con cui, prevedendo esplicitamente « che particolare cura è altresì dedicata ai rapporti affettivi » stabilisce il diritto di detenuti ed internati: a una visita al mese della durata minima di 6 ore e massima di 24 ore con le persone autorizzate ai colloqui *ex* articolo 18; che detta visita si svolga all'interno del carcere in locali adibiti e realizzati a tali scopi (ovvero a permettere il diritto all'affettività); che l'incontro si svolga senza alcun controllo visivo ed auditivo (da parte del personale di custodia).

Pur mirando allo stesso obiettivo, la proposta in esame estende in misura maggiore il diritto all'affettività rispetto alla proposta di legge 983. Oltre che dal punto di vista della durata della visita mensile (doppia nel minimo e con previsione anche del massimo, mancante nella proposta di legge 983), la proposta di legge 1762, tramite il riferimento all'articolo 18 della legge 354/1975 sui colloqui, autorizza ad usufruire delle visite affettive non solo i familiari ma anche « altre persone » (in tali ipotesi non potrebbe negarsi tale diritto ad una persona che sia in rapporti di amicizia con il detenuto, a meno di non prevedere « un'istruttoria » sulla reale esistenza del legame affettivo-amicale con quest'ultimo).

L'articolo 2 sostituisce il secondo comma dell'articolo 30 dell'ordinamento penitenziario, prevedendo che il magistrato di sorveglianza – oltre che nei casi di imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente del condannato o dell'internato – possa ordinariamente concedere permessi a detenuti ed internati per eventi familiari di particolare rilevanza. Attualmente, tale disposizione pre-

vede che tale concessione abbia luogo solo eccezionalmente per eventi familiari di particolare gravità. Il criterio della rilevanza – in luogo della gravità – dovrebbe consentire il rilascio dei permessi anche per eventi non traumatici.

L'articolo 3, come l'omologo articolo 3 della proposta di legge. 983, aggiunge un comma all'articolo 30-*ter* dell'ordinamento penitenziario che prevede la possibilità per il magistrato di sorveglianza di concedere ai condannati, oltre quelli ordinari, due permessi premio straordinari all'anno (uno per ogni semestre) per coltivare specificamente interessi affettivi. Diversamente che nella proposta di legge 983, tuttavia, il solo presupposto è l'aver tenuto una regolare condotta (nei termini di cui al comma 8 dell'articolo 30-*ter*); diversamente dai casi ordinari di permesso premio, la pericolosità sociale non costituisce motivo ostativo. La durata del permesso premio straordinario, determinata in 10 giorni a semestre nella proposta di legge 983, è stabilita nel massimo a 15 gg. nella proposta di legge 1762.

L'articolo 4 della proposta di legge 1762 detta, infine, una disciplina analoga a quella della proposta di legge 983 sui colloqui telefonici. L'articolo 4 riguarda tuttavia i colloqui telefonici di tutti i detenuti, non solo di quelli stranieri, inoltre, tale articolo riformula il comma 5 dell'articolo 18 dell'ordinamento penitenziario, stabilendo che i detenuti ed internati – per ogni colloquio ordinario non effettuato – possano usufruire una volta ogni 15 giorni di un colloquio telefonico aggiuntivo della durata di 15 minuti con le persone autorizzate, anche con costo a carico del destinatario. È pertanto precisato che il colloquio telefonico ha carattere aggiuntivo rispetto alla disciplina generale.

Conclude comunicando che la relatrice, onorevole Michela Marzano, integrerà la relazione nella prossima seduta.

Alessandro ZAN (PD), rileva che la proposta di legge n. 1762, della quale è primo firmatario, riprende un testo già presentato nella XIV legislatura che costituisce l'esito positivo di un lavoro di analisi, studio e di confronto tra le associazioni impegnate sulle tematiche carcerarie, le forze politiche ed il gruppo tecnico coordinato dal dottor Margara, già direttore del dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. Obbiettivo della proposta di legge è garantire l'affettività nelle carceri, che invece si sono trasformate in una vera e propria discarica sociale che cancella i rapporti familiari e quelli affettivi in genere. Ricorda che anche l'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha richiamato l'attenzione su questo delicato tema, che il legislatore deve ormai affrontare per colmare un vuoto normativo che, come ha espressamente affermato il Consiglio di Stato oramai quindici anni fa, può essere colmato solo da un atto normativo di forza primaria. Esprime, pertanto, la soddisfazione per l'avvio dell'esame del provvedimento da parte della Commissione Giustizia, auspicando che l'*iter* legislativo possa avere un esito positivo.

Donatella FERRANTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 11.10.

All. 22

CAMERA DEI DEPUTATI N. 983

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GOZI, GIACHETTI

Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni in materia di relazioni affettive e familiari dei detenuti

Presentata il 17 maggio 2013

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge, già presentata nella scorsa legislatura dall'onorevole Bernardini e altri, reca norme in materia di trattamento penitenziario. La sua finalità è di consentire al detenuto di vivere e consolidare i propri rapporti affettivi, di garantire incontri più frequenti con la famiglia e di intrattenere relazioni intime con il coniuge o il convivente. La Costituzione, all'articolo 27, stabilisce che le pene non possono essere contrarie al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato: ne consegue che devono essere garantiti tutti i diritti inviolabili dell'uomo, tra cui quello di mantenere rapporti affettivi e sociali, all'interno della famiglia e nell'ambito dei rapporti interpersonali.

La moderna criminologia ha dimostrato come incontri frequenti e intimi con le persone con le quali vi è un legame affettivo abbiano un ruolo insostituibile nel difficile percorso di recupero del reo: da qui l'esigenza di avvicinare, per quanto possibile, il recluso al mondo esterno e, in particolare, a quello dei suoi affetti.

L'attuale situazione carceraria, e il numero sempre crescente di detenuti, in misura largamente superiore alla capienza prevista per i nostri istituti di pena, fa sì che, al di là della buona volontà e della disponibilità dei direttori e degli operatori, i colloqui tra le persone condannate ed i familiari si svolgano in sale affollate, rumorose, dove sono presenti spesso anche bambini o minori: ciò impedisce di esternare i propri stati d'animo e contribuisce a determinare uno stato di profonda frustrazione. Per superare tale condizione, si

propone di riconoscere ai detenuti il diritto di trascorrere alcuni periodi di tempo con le persone con le quali vi è un rapporto affettivo, in appositi locali, o in aree aperte ove meno difficile è il rapporto umano.

Consentire l'affettività in carcere – come del resto già avviene in altri Paesi europei (ad esempio, Spagna e Danimarca) – permette di agevolare il reinserimento sociale attraverso la valorizzazione dei legami personali e, nel contempo, attenua la solitudine che accompagna i detenuti durante il periodo di espiazione della pena; « interrompere il flusso dei rapporti umani » significa separare l'individuo « dalla sua stessa storia personale, significa amputarlo di quelle dimensioni sociali che lo hanno generato, nutrito e sostenuto » (Francesco Ceraudo, Presidente nazionale dell'Associazione dei medici penitenziari).

La presente proposta di legge consta di quattro articoli, che integrano la vigente disciplina penitenziaria (legge 26 luglio 1975, n. 354). È prevista la realizzazione, all'interno degli edifici penitenziari, di locali idonei, o di apposite aree, ove i detenuti possano intrattenere rapporti affettivi con i propri cari, senza controllo visivo. Viene modificato anche il regime dei permessi, con la possibilità di concedere un permesso di durata fino a quindici giorni per ogni semestre di carcerazione. Si sancisce, inoltre, la possibilità per i detenuti di trascorrere mezza giornata al mese con i propri familiari, in apposite aree all'aperto all'interno delle strutture carcerarie. Infine, ai detenuti stranieri che non hanno visite da parte dei propri familiari, sono concessi colloqui telefonici ogni quindici giorni, per un tempo più ampio di quello previsto dalle disposizioni vigenti.

La presente proposta di legge ha lo scopo di rendere « più umano » il periodo di reclusione, affinché, alla fine della pena, sia più facile il reinserimento nella famiglia e nella società.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. All'articolo 28 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« Al fine di mantenere o migliorare il rapporto con le persone con le quali vi è un legame affettivo, i detenuti e gli internati hanno diritto a un incontro al mese di durata non inferiore alle tre ore consecutive con il proprio coniuge o convivente senza alcun controllo visivo.

Negli edifici penitenziari devono essere realizzati locali idonei a consentire ai detenuti e agli internati di intrattenere relazioni personali e affettive ».

ART. 2.

1. Dopo l'articolo 28 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è inserito il seguente:

« ART. 28-*bis* – *(Incontri con la famiglia)*. – *1.* I detenuti e gli internati hanno diritto a trascorrere mezza giornata al mese con la famiglia, in apposite aree presso le case di reclusione ».

ART. 3.

1. All'articolo 30-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« *8-bis.* Ai condannati che hanno tenuto regolare condotta ai sensi del comma 8 e abbiano dato prova di partecipare all'opera di reinserimento sociale e familiare, il magistrato di sorveglianza può concedere, oltre ai permessi di cui al comma 1, un ulteriore permesso, della durata non superiore a quindici giorni per ogni semestre di carcerazione, da trascor-

rere con il coniuge, con il convivente o con il familiare ».

ART. 4.

1. I detenuti e gli internati stranieri possono essere autorizzati a colloqui telefonici con i propri familiari residenti all'estero o con le persone conviventi residenti all'estero una volta ogni quindici giorni. La durata del colloquio telefonico è di quindici minuti per ciascun colloquio ordinario non effettuato.

All. 23

TESTO AGGIORNATO DEL DECRETO-LEGGE 31 marzo 2014, n. 52

Testo del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 76 del 1° aprile 2014), coordinato con la legge di conversione 30 maggio 2014, n. 81 (in questa stessa Gazzetta Ufficiale alla pag. 1), recante: «Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari.». (14A04143)

(GU n.125 del 31-5-2014)

Vigente al: 31-5-2014

Avvertenza:

Il testo coordinato qui pubblicato e' stato redatto dal Ministero della giustizia ai sensi dell'art. 11, comma 1, del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, approvato con D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092, nonche' dell'art. 10, comma 3, del medesimo testo unico, al solo fine di facilitare la lettura sia delle disposizioni del decreto-legge, integrate con le modifiche apportate dalla legge di conversione, che di quelle richiamate nel decreto, trascritte nelle note. Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi qui riportati.

Le modifiche apportate dalla legge di conversione sono stampate con caratteri corsivi.

Tali modifiche sono riportate in video tra i segni ((....))

A norma dell'art. 15, comma 5, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attivita' di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), le modifiche apportate dalla legge di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

Art. 1

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

1. Al comma 4 dell'articolo 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo periodo, le parole: «1° aprile 2014» sono sostituite dalle seguenti: «31 marzo 2015»;

((b) dopo il primo periodo sono aggiunti i seguenti: "Il giudice dispone nei confronti dell'infermo di mente e del seminfermo di mente l'applicazione di una misura di sicurezza, anche in via provvisoria, diversa dal ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario o in una

casa di cura e custodia, salvo quando sono acquisiti elementi dai quali risulta che ogni misura diversa non e' idonea ad assicurare cure adeguate e a fare fronte alla sua pericolosita' sociale, il cui accertamento e' effettuato sulla base delle qualita' soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all'articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale. Allo stesso modo provvede il magistrato di sorveglianza quando interviene ai sensi dell'articolo 679 del codice di procedura penale. Non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosita' sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali".

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

a) al comma 6, dopo il terzo periodo sono inseriti i seguenti: "A tal fine le regioni, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, nell'ambito delle risorse destinate alla formazione, organizzano corsi di formazione per gli operatori del settore finalizzati alla progettazione e alla organizzazione di percorsi terapeutico-riabilitativi e alle esigenze di mediazione culturale. Entro il 15 giugno 2014, le regioni possono modificare i programmi presentati in precedenza al fine di provvedere alla riqualificazione dei dipartimenti di salute mentale, di contenere il numero complessivo di posti letto da realizzare nelle strutture sanitarie di cui al comma 2 e di destinare le risorse alla realizzazione o riqualificazione delle sole strutture pubbliche";

b) dopo il comma 8 e' inserito il seguente:

"8.1. Fino al superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo costituisce adempimento ai fini della verifica del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza".

1-ter. I percorsi terapeutico-riabilitativi individuali di dimissione di ciascuna delle persone ricoverate negli ospedali psichiatrici giudiziari alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, di cui ai commi 5 e 6 dell'articolo 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9, e successive modificazioni, devono essere obbligatoriamente predisposti e inviati al Ministero della salute e alla competente autorita' giudiziaria entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. I programmi sono predisposti dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano attraverso i competenti dipartimenti e servizi di salute mentale delle proprie aziende sanitarie, in accordo e con il concorso delle direzioni degli ospedali psichiatrici giudiziari. Per i pazienti per i quali e' stata accertata la persistente pericolosita' sociale, il programma documenta in modo puntuale le ragioni che sostengono l'eccezionalita' e la transitorieta' del prosieguo del ricovero.

1-quater. Le misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive, compreso il ricovero nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, non possono durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva prevista per il reato commesso, avuto riguardo alla previsione edittale massima. Per la determinazione della pena a tali effetti si applica l'articolo 278 del codice di procedura penale. Per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo non si applica la disposizione di cui al primo periodo.))

2. Al fine di monitorare il rispetto del termine di cui all'articolo 3-ter, comma 4, del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9, come modificato dal comma 1 del presente decreto, le regioni

comunicano al Ministero della salute, al Ministero della giustizia e al comitato paritetico interistituzionale di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 126 del 30 maggio 2008, entro l'ultimo giorno del semestre successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto, lo stato di realizzazione e riconversione delle strutture di cui all'articolo 3-ter, comma 6, del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9, nonche' tutte le iniziative assunte per garantire il completamento del processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari. Quando dalla comunicazione della regione risulta che lo stato di realizzazione e riconversione delle strutture e delle iniziative assunte per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari e' tale da non garantirne il completamento entro il successivo semestre il Governo provvede in via sostitutiva a norma dell'articolo 3-ter, comma 9, del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9.

((2-bis. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e' attivato presso il Ministero della salute un organismo di coordinamento per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari composto da rappresentanti del Ministero della salute, del Ministero della giustizia, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, al fine di esercitare funzioni di monitoraggio e di coordinamento delle iniziative assunte per garantire il completamento del processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari. A tal fine l'organismo di coordinamento si raccorda con il comitato paritetico interistituzionale di cui all'articolo 5, comma 2, del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008. La partecipazione alle sedute dell'organismo di coordinamento non da' luogo alla corresponsione di compensi, gettoni, emolumenti, indennita' o rimborsi spese comunque denominati. Ogni tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministro della salute e il Ministro della giustizia trasmettono alle Camere una relazione sullo stato di attuazione delle suddette iniziative.))

3. Agli oneri derivanti dalla proroga prevista dal comma 1, pari a 4,38 milioni di euro per il 2014 ed a 1,46 milioni di euro per il 2015, si provvede mediante corrispondente riduzione, ((per i medesimi anni,)) dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3-ter, comma 7, del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9. Le relative risorse sono iscritte al pertinente programma dello stato di previsione del Ministero della giustizia per gli anni 2014 e 2015. Il Ministro dell'economia e delle finanze e' autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 2

Entrata in vigore

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sara' presentato alle Camere per la conversione in legge.



Consiglio Regionale della Puglia
Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà

Proposte per una discussione da finalizzare per superare la fase transitoria

RIORDINO ED ISTITUZIONE DELLA SANITÀ PENITENZIARIA IN PUGLIA

Ricognizione, Studio e Proposte

a cura di
Lidia de Leonardis
Direttore Casa Circondariale Bari
Tommaso Minervini
Responsabile Area Educativa Casa Circondariale Bari

Piero Rossi
Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà

Introduzione di
Giuseppe Martone
Provveditore per la Puglia (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria)

Settembre 2014

Regione Puglia
Il Presidente

BARI
16893

Bari, 18 luglio 2014

Prot. n.2657/SP

Al dott. Piero Rossi
Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà

Al dott. Tommaso Minervini
Responsabile Area Trattamentale Casa Circondariale di Bari

OGGETTO: Sanità penitenziaria Regione Puglia. -Proposta-.

Riscontro la Sua lettera del 30 giugno 2014, con la quale mi propone di autorizzarLa unitamente al Responsabile dell'Area trattamentale della Casa Circondariale di Bari ad una attività di studio e proposta circa il riordino della sanità erogata in favore della popolazione detenuta nella nostra Regione, che superi la fase transitoria, entro il mandato regionale in corso.

Convinto dell'importanza e dell'urgenza della questione,

autorizzo

la S.V., in aderenza ai Suoi compiti istituzionali ed avvalendosi del Suo Ufficio, unitamente al Responsabile dell'Area trattamentale della Casa Circondariale di Bari Tommaso Minervini, per le condivise motivazioni da Lei indicate, a formulare uno studio ricognitivo dei dati e delle considerazioni di tutte le figure professionali interessate e che recependo le più recenti disposizioni europee in materia, proponga un' articolazione completa del riordino di tutti gli aspetti della Sanità Penitenziaria di competenza della Regione Puglia.

Invito altresì le SS.LL. a depositare lo studio/proposta presso gli Uffici di questa Presidenza entro e non oltre il mese di settembre 2014 al fine di seguirne, con questa Presidenza, il successivo approfondimento con gli Organi Tecnici ed Amministrativi della Regione e delle AA.SS.LL interessate, la formalizzazione dell'iter procedimentale di confronto anche con l'Amministrazione Penitenziaria, l'invio degli atti al Consiglio regionale ed ai suoi organismi per l'approvazione entro la presente legislatura regionale.

Ai fini del suddetto studio ricognitivo, si autorizza le SS.LL., sin d'ora, a svolgere la propria attività anche avvalendosi dei dati disponibili da parte della Regione Puglia e delle AA.SS.LL. interessate, ritenuti utili per l'effettuazione dell'attività istruttoria e della redazione della proposta.

L'intera attività autorizzata, accogliendo la disponibilità da parte delle SS.LL., è assolutamente senza oneri finanziari diretti e/o indiretti per l'Amministrazione Regionale.

Cordiali saluti.

On. Nichi Vendola

Nichi Vendola

Consiglio Regionale della Puglia
Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà

Ill.mo Sig. Presidente
della Regione Puglia
On Nichi Vendola

Bari, lì 26 settembre 2014

Oggetto: Sanità Penitenziaria nella Regione Puglia.

In coerenza coi contenuti del mandato istituzionale del Garante, di cui alla delibera del Consiglio Regionale di Puglia del 12 luglio 2011, che prevede espressamente, tra gli altri, il compito di fornire al Consiglio Regionale ed alla Giunta pareri e proposte in materia di diritti dei detenuti, rassegno alcune riflessioni, in forma di studio ricognitivo, concernenti la sanità penitenziaria, siccome rappresentata nella normativa nazionale, regionale, delle direttive comunitarie, negli atti e pareri di Istituzioni nazionali, nella Giurisprudenza Europea.

Tale lavoro, autorizzato con Sua pregiata nota del 18 luglio u.s., svolto in concertazione con l'Amministrazione Penitenziaria pugliese, nelle persone di **Lidia De Leonardis** e **Tommaso Minervini** rispettivamente direttore e responsabile dell'area trattamentale della Casa Circondariale di Bari, si conclude, per l'appunto, con la formulazione di alcune proposte di integrazione normativa.

L'auspicio è che si possa concretizzare quanto convenuto nell'importante incontro svoltosi il 26 giugno u.s. (preliminare al conferimento dell'autorizzazione di cui sopra), allorquando convenimmo sull'indifferibile necessità di superare la fase transitoria della medicina penitenziaria.

In tale circostanza, si confermava l'urgenza di dare definitivamente seguito ad un livello di Sanità Penitenziaria adeguata alle norme Costituzionali ed alle Direttive Europee, come emerse anche nella sentenza CEDU che riguarda le sanzioni al nostro Paese per violazione dell'art. 3 della carta dei diritti umani.

Gli estensori indicati Le presentano il lavoro entro i termini indicati e Le chiedono di poter sottoporre il medesimo, per il tramite dell'Assessorato alla Salute, all'attenzione del Consiglio Regionale per una discussione da calendarizzare prima della sessione di Bilancio regionale 2015, prevista per dicembre 2014 e certamente prima della conclusione del mandato della corrente amministrazione regionale, come da Ella stesso sollecitato.

Nel ringraziarLa ancora per la considerazione accordata rimaniamo a disposizione per ogni chiarimento e confronto che Ella e gli Organi regionali vorranno affrontare.

Con osservanza

Piero Rossi

Garante regionale dei diritti delle person
e sottoposte a misure restrittive della libertà.

Forme di controllo sociale che stanno spostando il tiro sul territorio, dove sempre più vi sono persone che scontano una pena pur con particolari prescrizioni.

Solo una apporto tanto multidisciplinare, quanto sinergico, potrà servire a fronteggiare quest'onda di piena, un apporto che va ben al di la'della sola assistenza sanitaria.

Le forze in campo, in un confronto che appare numericamente arduo, dovranno contare più su di un apporto qualitativo che quantitativo.

In questo scenario s'innesta il presente lavoro, curato da **Lidia de Leonardis**, **Tommaso Minervini** e **Piero Rossi**, che, fatta una ricostruzione storico normativa degli accadimenti in questione, propone con un agile articolato alcune delle soluzioni a problemi il cui mancato inquadramento getta un cono d'ombra negativo sulla vicenda.

Invero da più parti, ormai da tempo, compreso il tavolo tecnico con il supporto della voce del Garante dei detenuti, nominato a fine 2011, si era chiesto la stabilizzazione del personale, l'implementazione dell'assistenza, con particolare riferimento a quella psichiatrica e psicologica, l'incremento della specialistica negli istituti ed un ammodernamento degli strumenti diagnostici in uso.

Con questo lavoro il tutto viene reso alla sensibilità, da tempo riconosciuta, del Presidente della Regione, della Giunta e del Consiglio regionale a cui si chiede in tempi rapidi un provvedimento normativo atto al superamento dell'impasse.

Bari settembre 2014

Giuseppe Martone

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Una prima presenza del medico negli Istituti penitenziari italiani si registra col Regolamento Carcerario del 1931, che prevedeva tale figura senza determinarne un sistematico e regolare rapporto col Ministero di Grazia e Giustizia e con la Direzione del carcere.

Nel 1970 si ha la prima normativa che detta la disciplina per l'assunzione, i compiti ed il rapporto tra questi, il Ministero e la Direzione dell'Istituto Penitenziario.

La legge di riforma, la n. 354 del 1975 ed il conseguente Regolamento di esecuzione, il DPR 431/76, disciplinano in modo sistemico l'attività delle figure sanitarie che operano negli Istituti di prevenzione e pena: Medici, Infermieri, Tecnici, Psicologi e Specialisti, in particolar modo quelli in psichiatria.

Nel 1978, con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, con la legge 833, tutte le organizzazioni statuali, regionali, comunali e mutualistiche confluiscono in un unico organismo, con lo scopo di garantire ad ogni cittadino pari livelli di tutela della salute, non garantiti con le previgenti norme.

La legge di riforma (833/78) escludeva alcune organizzazioni assistenziali quale la Sanità Militare, ma non escludeva la Sanità Penitenziaria e nemmeno ne demandava esplicitamente i compiti al SSN.

Il passaggio al Servizio Sanitario Nazionale della Sanità Penitenziaria inizia a prendere corpo con l'art. 1 della legge n. 421 del 23 ottobre 1992, che emana norme in materia di riordino della Sanità Pubblica, finalizzate al *"... perseguimento della migliore efficienza del medesimo a garanzia del cittadino, di equità distributiva e del contenimento della spesa sanitaria, con riferimento all'articolo 32 della Costituzione, assicurando a tutti i cittadini il libero accesso alle cure e la gratuità del servizio nei limiti e secondo i criteri previsti dalla normativa vigente in materia...."*. Tale legge delegava il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi in applicazione ai principi e alle direttive della Legge 421/1992.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Col Decreto Legislativo n. 502 del 30 dicembre 1992 vengono emanate le norme di riordino dell'intera materia sanitaria.

Nel 1998, alla luce dell'esperienza fatta, si procede ad una prima modifica delle norme in materia sanitaria, con una seconda legge delega, la n. 419 del 30 novembre 1998, contenente principi maggiormente incidenti sulla prevenzione, sull'effettività del diritto alla salute del cittadino, sulla migliore capacità di contenimento della spesa e con maggiori condizioni di controllo di tali obiettivi.

Con l'art. 5 della Legge n. 419 del 1998, viene per la prima volta sancito il principio di *"... garantire il diritto alla salute delle persone detenute o internate mediante forme progressive di inserimento, con opportune sperimentazioni di modelli organizzativi anche eventualmente differenziati in relazione alle esigenze ed alle realtà del territorio, all'interno del Servizio sanitario nazionale ..."*.

Tale legge delega, all'art. 5 appunto, sancisce altresì l'obbligo per il Governo di emanare *"... uno o più decreti legislativi di riordino della medicina penitenziaria, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:*

a) prevedere specifiche modalità per garantire il diritto alla salute delle persone detenute o internate mediante forme progressive di inserimento, con opportune sperimentazioni di modelli organizzativi anche eventualmente differenziati in relazione alle esigenze ed alle realtà del territorio, all'interno del Servizio sanitario nazionale, di personale e di strutture sanitarie dell'amministrazione penitenziaria;

b) assicurare la tutela delle esigenze di sicurezza istituzionalmente demandate all'amministrazione penitenziaria;

c) prevedere l'organizzazione di una attività specifica al fine di garantire un livello di prestazioni di assistenza sanitaria adeguato alle specifiche condizioni di detenzione o internamento e l'esercizio delle funzioni di certificazione rilevanti a fini di giustizia;

d) prevedere che il controllo sul funzionamento dei servizi di assistenza sanitaria alle persone detenute o internate sia affidato alle regioni ed alle aziende unità sanitarie locali;

e) prevedere l'assegnazione, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, al Fondo sanitario nazionale delle risorse finanziarie, relative alle funzioni progressivamente trasferite, iscritte nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia, nonché i criteri e le modalità della loro gestione.

f) L'esercizio della delega di cui al presente articolo avviene attraverso l'esclusiva utilizzazione delle risorse attualmente assegnate al Ministero di Grazia e Giustizia secondo quanto disposto dal comma 1, lettera e), e senza ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Il Decreto Legislativo attuativo della norma di cui all'art. 5 della legge delega n.419/1998 viene emanato il 22 giugno 1999 col n. 230 e reca le norme di "Riordino della medicina penitenziaria ..." che, tra le numerose norme, fissa i principi fondamentali che qui giova ribadire.

Con l'art. 1 di detto decreto: *"Diritto alla salute al pari dei cittadini in stato di libertà, alla erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, efficaci ed appropriate, sulla base degli obiettivi generali e speciali di salute e dei livelli essenziali e uniformi di assistenza individuati nel Piano sanitario nazionale, nei piani sanitari regionali e in quelli locali...."*;

con la lettera b) di detto art. 1: *"... azioni di protezione, di informazione e di educazione ai fini dello sviluppo della responsabilità individuale e collettiva in materia di salute..."*;

con la lettera d) dello stesso art. 1: *"... interventi di prevenzione, cura e sostegno del disagio psichico e sociale ..."*.

Principi quindi, che già nel 1999 erano orientati non già alla mera cura erogata a "sportello" o a richiesta, ma a presentare contenuti normativi per una vera e propria **"presa in carico della persona detenuta"**, ai fini della conservazione e promozione dell'integrità di quella persona, in considerazione ed in relazione all'ambiente in cui in quel momento si trova, e non come mera prestazione all'indomani della insorgenza di malattia o di infermità.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

L'art. 2 del decreto legislativo n. 230 del 22 giugno 1999 "Riordino della medicina penitenziaria", infatti, così recita:

"*Principi. 1. Lo Stato, le regioni, i comuni, le aziende unità sanitarie locali e gli istituti penitenziari uniformano le proprie azioni e concorrono responsabilmente alla realizzazione di condizioni di protezione della salute dei detenuti e degli internati,* ***attraverso sistemi di informazione ed educazione sanitaria per l'attuazione di misure di prevenzione e lo svolgimento delle prestazioni di diagnosi, cura e riabilitazione contenute nel Piano sanitario nazionale, nei piani sanitari regionali e in quelli locali.***

Il comma 2 di tale articolo ribadisce e specifica il concetto di presa in carico della persona quale preservazione dell'integrità psico-fisica in uno con la sicurezza: "***L'assistenza sanitaria ai detenuti e agli internati è organizzata secondo principi di globalità dell'intervento sulle cause di pregiudizio della salute, di unitarietà' dei servizi e delle prestazioni, di integrazione della assistenza sociale e sanitaria e di garanzia della continuità terapeutica.***"

Il comma 3 dello stesso articolo 2 dlvo 230/99, sancisce le competenze finalizzate al raggiungimento di un unico obiettivo.

Per sicurezza dei detenuti si deve intendere, secondo principi costituzionalmente orientati e più volte ribaditi, la preservazione e promozione di ogni attività che tuteli il soggetto detenuto da ogni forma di afflittività aggiuntiva alla mera privazione della libertà, come definita e circoscritta dalle norme.

Non v'è dubbio alcuno che il pieno e concreto diritto alla salute non può e non deve essere "assorbito" dalla privazione della libertà attuata attraverso la detenzione penale, invero di qualunque tipo.

Il comma 3, art. 2 del decreto legislativo n. 230 del 22 giugno 1999 cosi infatti recita: "*Alla erogazione delle prestazioni sanitarie provvede l'Azienda unità sanitaria locale. L'amministrazione penitenziaria provvede alla sicurezza dei detenuti e a quella degli internati ivi assistiti.*"

Prefazione

La differenza tra il prima e il dopo, quel solco profondo quanto impalpabile, fu tracciata nell'ormai lontano 2008, anno in cui, dopo la sperimentazione, la medicina penitenziaria passò dall'egida del Ministero della Giustizia a quello della Sanità.

Si volle far entrare la società civile in un mondo che si credeva chiuso a qualsiasi novità; di fatto si sfondò una porta già aperta da tempo.

Il prima e il dopo che si fondevano diventando un tutt'uno, l'assistenza sanitaria interna con le sue specificità e le sue problematiche del tutto particolari doveva essere gestita come quella del territorio, il libero e colui il quale fosse stato privato della libertà con gli stessi diritti costituzionalmente sanciti.

La nostra Regione da subito avvertì l'esigenza di costituire un tavolo tecnico a cui sedevano oltre i medici del territorio, la Magistratura di sorveglianza, l'Amministrazione penitenziaria degli adulti e dei minori, l'Università e i tecnici dell'Assessorato regionale per le politiche della salute.

Anni di lavoro nel tentativo di tracciare linee guida per il trattamento nell'ambito della strutture penitenziarie del territorio, in relazione al numero delle presenze, alla tipologia dei detenuti, alle necessità locali nonché di dare disposizioni omogenee in tema di rischi derivanti dall'auto ed etero aggressività.

Il prima e il dopo tracciati da un'altra data, quella del primo aprile 2015 che segnerà lo spartiacque tra l'esistenza degli ospedali psichiatrici giudiziari e la loro chiusura.

La scommessa prossima ventura sarà quella di far gestire territorialmente una popolazione di esecutori di reati affetti da problemi di natura psichiatrica ed in quanto tali pericolosi socialmente, spostando di fatto il problema dal dentro al fuori.

Anche in questo caso il dentro si confonde con il fuori essendo quello della malattia mentale, dei disturbi psicosomatici uno dei maggiori problemi, che non potrà essere arginato solo con la creazione di alcune Rems territoriali o con l'istituendo reparto ad evidenza psichiatrica della Casa circondariale di Lecce.

In questo panorama complesso si innesta ciò che mai, giuridicamente argomentando, fino a qualche decennio orsono ci si sarebbe aspettato: una giurisprudenza sovranazionale tanto recente quanto stringente.

Come affrontare il descritto quadro quanto mai complesso, vista la limitatezza dei mezzi a disposizione e pur in presenza del lavoro diuturno degli operatori del settore?

Da circa due anni la situazione penitenziaria regionale è stata profondamente modificata, si è passati da circa 4.900 detenuti in esecuzione penale intramuraria e 1.800 in esecuzione penale esterna ad una attuale media 3.350 detenuti e 2.350 in esecuzione extramuraria.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Già col Decreto **21 aprile 2000** del Ministro della Sanità e del Ministero della Giustizia, in concerto col Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, pubblicato sulla *GU n.120 del 25-5-2000*, sono sancite linee chiare, principi inequivocabili di un nuovo modello di Sanità Penitenziaria.

Obiettivi che dopo 14 anni sono ancora lontani da essere raggiunti ed in alcuni casi debbono ancora diventare patrimonio culturale, oltre che operativo e gestionale di alcune Istituzioni, delle Organizzazioni e di alcuni settori, ancorché minoritari, della sanità penitenziaria.

Infatti tale Decreto **21 aprile 2000** di "*Approvazione del progetto obiettivo per la tutela della salute in ambito penitenziario*" chiarisce inequivocabilmente sin nelle premesse dell'allegato "A": "*... che , il Servizio sanitario nazionale e l'amministrazione penitenziaria realizzano* ***una sistematica collaborazione mediante la definizione di programmi sanitari a livello nazionale, regionale e locale ...***".

Ancora, al punto 4, circa i modelli organizzativi, di cui all'allegato decreto sopra citato, si legge: "*gli obiettivi per la tutela della salute dei detenuti e degli internati sono precisati nei programmi delle regioni e delle aziende sanitarie locali e realizzati mediante l'individuazione di specifici modelli organizzativi, anche di tipo dipartimentale, differenziati in rapporto alla tipologia e alla consistenza degli istituti penitenziari ubicati in ciascuna regione. Ai fini di promuovere l'individuazione di modelli organizzativi - funzionali al perseguimento degli obiettivi di salute richiamati ...*".

Le indicazioni di dettaglio riportate in tale allegato al Decreto sono, come detto, in gran parte a tutt'oggi validi riferimenti organizzativi, ancora da perseguire.

Si riportano, qui di seguito, alcuni riferimenti, contenuti sin nel decreto del 21 aprile 2000 di cui tener ancora conto, dopo quattordici anni, nella previsione della presente proposta e nei programmi futuri.

Contenuti che confermano e rilanciano il passaggio culturale, ancora da radicare, da una Medicina Penitenziaria a prestazione ad una vera e propria **"presa in carico"**, organizzata nel rapporto vivo col territorio

di appartenenza del detenuto, nell'esplicazione concreta di continuità terapeutica e di prevenzione.

Sino a realizzare l'organizzazione di una Sanità Penitenziaria (organizzazione delle attività sanitarie nel loro complesso) **con professionisti dedicati, organizzati a livello di singolo Presidio Penitenziario, di Regione, a livello Nazionale ed Internazionale.**

I "riferimenti" ancora da realizzare appieno negli Istituti Penitenziari del decreto **21 aprile 2000**, che si ritiene necessario ricordare e rilanciare col presente studio/ricognizione sono:

a) *"... l'integrazione professionale tra i medici di medicina generale, i medici specialisti ambulatoriali e le strutture operative del Servizio sanitario nazionale. Tale Servizio si avvale di mediatori culturali per le attività sanitarie destinate ai detenuti o agli internati stranieri...";*

b) *" ... e' necessario definire programmi di prevenzione primaria finalizzati alla riduzione-rimozione di una sofferenza che ha radici strutturali, dando piena attuazione, anche in ambito penitenziario, alla normativa vigente in materia di:*

- *igiene nelle sue diverse articolazioni, in particolare i settori di profilassi;*
- *igiene degli alimenti e della nutrizione;*
- *strutture sanitarie;*
- *igiene degli ambienti di vita e di lavoro ...";*

c) *"... programmi mirati di educazione alla salute, con particolare riguardo alle malattie infettive e parassitarie, alla prevenzione della tossicodipendenza, della sofferenza mentale dell'abuso di psicofarmaci, del fumo e dell'alcoldipendenza e delle più diffuse patologie sociali sensibilizzando la popolazione detenuta e gli operatori sanitari e penitenziari.";*

d) *"... Le suddette aziende attivano, altresì, programmi pluriennali di prevenzione secondaria, articolati annualmente, con screening riguardanti le malattie infettive e psichiatriche, i tumori, le malattie cerebro e cardiovascolari, il diabete, ecc., con il fine di raggiungere gli obiettivi di salute indicati nel Piano sanitario nazionale....";*

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

e) *"... Le principali aree di intervento sono:*

1) la medicina generale;
2) la medicina specialistica;
3) la medicina d'urgenza;
4) l'assistenza ai detenuti tossicodipendenti;
5) l'assistenza sanitaria alle persone immigrate detenute;
6) le patologie infettive;
7) la tutela della salute mentale."

Sin da tale modello operativo del Decreto Ministeriale 21 aprile 2000 veniva delineata una complessiva modalità di accoglienza del detenuto nell'Istituto Penitenziario, che insieme alla visita medica, richiede una valutazione psicologia (nell'ambito della prevenzione della malattia mentale e nell'individuazione, sin dall'ingresso, di eventuali fattori di rischio da tenere monitorati durante tutta la detenzione). Infatti in quel Decreto del 2000 si prevedono: *" ... visite mediche e colloquio con* ***l'operatore di salute mentale*** *per tutti i nuovi giunti al loro ingresso in istituto ...".*

Con le normative attuali viene definita in capo alla ASL di competenza la necessità di inquadramento psicologico e dei fattori di rischio da parte di psicologi del servizio di igiene mentale.

Anche e soprattutto nella prevenzione dei disturbi mentali si radica il concetto di "presa in carico" globale della persona in uno coi fattori ambientali (carcere) e della persona. Oltre che di cura e riabilitazione in ambiente esterno.

Concetti ben presenti nella coscienza professionale dei sanitari e nella cultura dell'esecuzione penale di quattordici anni addietro, oltre che ben descritti nel Decreto del 2000, che indica come la *"... promozione e la tutela della salute mentale negli istituti penitenziari vanno riguardate come obiettivi che nell'immediato e in ogni caso il Servizio sanitario nazionale deve porsi, non solo ai fini più strettamente sanitari, ma anche ai fini della sicurezza negli istituti ... Curare la formazione e l'aggiornamento degli operatori coinvolti ... assicurare che l'attività di tutela e promozione della salute mentale sia coordinata dal Dipartimento della salute mentale del territorio di appartenenza, individuando un'apposita articolazione*

organizzativa. Ciò affinché anche i malati detenuti possano usufruire di tutte le possibilità di cura e riabilitazione garantite dai servizi del territorio ... adottare in carcere strumenti che consentano la domiciliazione della cura, il lavoro multidisciplinare, la formulazione di progetti di trattamento individuali, la continuità del trattamento, la presa in carico personalizzata del caso in luogo della risposta limitata all'urgenza ... favorire l'assegnazione dei soggetti con disturbi mentali a sedi penitenziarie ubicate nello stesso ambito regionale ... attivare scambi e cooperazione tra area sanitaria e area trattamentale, al fine di evitare, fin dove possibile, duplicazioni e sovrapposizioni sfavorevoli al benessere psichico. Uno dei terreni sui quali sperimentare questa possibilità e' costituito dal servizio nuovi giunti, ***dove gli psicologi che vi operano lavoreranno di concerto con gli psichiatri.*** *Sarà da completare l'attivazione, comunque, in ogni istituto, di un'area nella quale la questione del trattamento incontri quella della tutela e della promozione della salute mentale, al fine di definire la forma migliore di trattamento, nell'interesse della persona e dell'istituzione ..."*

Una modalità valida e anch'essa specificata per *"L'assistenza ai tossicodipendenti"*, nella fase di prevenzione, cura e finalizzazione all'inserimento assistito nel territorio, sia attraverso i SerT territoriali che le Comunità Terapeutiche."

Anche qui, attraverso "una presa in carico" sinergica col territorio e col complesso della Sanità e della Medicina Penitenziaria.

Un ulteriore importante riferimento operativo che si vuole fissare è quello relativo alla prevenzione, profilassi e cura del complesso delle malattie infettive, dove la figura dello specialista in infettivologia deve diventare una presenza basilare anche in tutte le Case Circondariali oltre che, ovviamente, nei Centri clinici penitenziari.

Infatti, nel Decreto si legge che " *... Le patologie infettive costituiscono un problema rilevante in tutte le comunità chiuse. Assumono una particolare rilevanza nelle condizioni particolari che si determinano nelle comunità penitenziarie in cui si verificano situazioni abitative, alimentari e comportamentali che facilitano la diffusione e l'acquisizione delle infezioni/ malattie infettive. Inoltre, l'eterogeneità della provenienza della popolazione detenuta costituisce un rischio rilevante per l'importazione e la successiva diffusione di patologie non presenti o non più attuali/ comuni nel nostro Paese.".*

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Un altro punto cardinale, ovvio, ma che è necessario ribadire, riguarda la previsione che la Sanità ed ancor più la Sanità Penitenziaria abbia una risposta paritaria nei confronti della sempre più incisiva presenza di detenuti stranieri.

L'approccio globale e della **"presa in carico"** di una sanità Penitenziaria dedicata, organizzata e coordinata col territorio è, peraltro, delineato e fissato nelle varie pronunce della Giurisprudenza Costituzionale e della Giurisprudenza Europea - CEDU -.

Analogamente l' Organizzazione mondiale della sanità (OMS) fissa il concetto di salute mentale, per il quale fa riferimento: *"... ad uno stato di benessere emotivo e psicologico nel quale l'individuo è in grado di sfruttare le sue capacità cognitive o emozionali, esercitare la propria funzione all'interno della società, rispondere alle esigenze quotidiane della vita di ogni giorno, stabilire relazioni soddisfacenti e mature con gli altri, partecipare costruttivamente ai mutamenti dell'ambiente, adattarsi alle condizioni esterne e ai conflitti interni ...".*

L'art. 8 del decreto legislativo n. 230/1999, concretizzava, a decorrere dal 1° gennaio 2000 il trasferimento al Servizio Sanitario regionale delle sole funzioni sanitarie in materia di tossicodipendenza:
"A decorrere dal 1 gennaio 2000 sono trasferite al servizio sanitario nazionale le funzioni sanitarie svolte dall'amministrazione penitenziaria con riferimento ai soli settori della prevenzione e della assistenza ai detenuti e agli internati tossicodipendenti. Sono contestualmente trasferiti il relativo personale, le attrezzature, gli arredi e gli altri beni strumentali nonché le risorse finanziarie, nel rispetto dei principi contenuti nell'articolo 7 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.".

Per la Medicina penitenziaria nel suo complesso viene varata ed attuata una fase gestionale sperimentale in sole tre Regioni italiane: *" Con decreto del Ministro della sanità e del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro per la funzione pubblica, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le organizzazioni sindacali, sono individuate almeno tre regioni nelle quali avviare il graduale trasferimento, in forma sperimentale,*

delle restanti funzioni sanitarie. Con il medesimo decreto e' stabilita la durata della fase sperimentale.".

Detto articolo 8 concludeva: " *Al termine della fase sperimentale, che si concluderà entro il 30 giugno 2002, sulla base della sperimentazione svolta, si provvederà al riordino definitivo del settore con i decreti di cui all'articolo 7 della legge n. 59 del 1997, o altri strumenti normativi ritenuti idonei e necessari.*".

La "sperimentazione" prevista all'art. 8 comma 2, con decreto del Ministero della Sanità e del Ministero della Giustizia del 20 aprile 2000, veniva individuata in tre Regioni: Toscana, Lazio e Puglia. Tale fase sperimentale si doveva concludere il 22 novembre 2000.

Con il successivo decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 433 sono state apportate disposizioni correttive del decreto legislativo 230/99, introducendo un nuovo termine della fase sperimentale che veniva appunto portato al 30 giugno 2002 e la sperimentazione estesa ad altre Regioni e alle province autonome che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto n. 433/2000, avessero fatto richiesta di partecipazione al Ministero della Salute e al Ministero della Giustizia.

Entro il termine sopraindicato facevano richiesta di partecipare alla fase sperimentale anche le Regioni Campania, Emilia Romagna e Molise.

Gli esiti della sperimentazione tardavano a dare corpo ad un insieme normativo che formalizzasse il trasferimento della Medicina Penitenziaria alle Regioni, per potersi così organizzare in un complesso organico: una Sanità Penitenziaria collocata all'interno del più generale Servizio pubblico per la Salute.

Con decreto 16 maggio 2002 del Ministero della Giustizia in concerto col Ministro della Salute fu istituita una "*Commissione mista di studio per il rinnovamento del Servizio sanitario penitenziario*" .

A tale commissione veniva affidato l'incarico di *"pervenire all'adozione di un nuovo modello legislativo"* per " *innovare i metodi organizzativi e la qualità del servizio sanitario penitenziario, tenendo conto dei risultati delle sperimentazioni effettuate*" .

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Un vasto movimento scientifico, culturale e sociale sollecitava tale passaggio quale elemento di trasparenza, avvicinamento al territorio, uguaglianza di trattamento sanitario nei confronti di tutti i cittadini.

Nel maggio 2007 veniva costituito, presso il Ministero della Salute, un gruppo tecnico misto tra Governo e Regioni e Province autonome, con l'obiettivo di redigere una proposta di DPCM attuativo di quanto previsto dal precedente D.lgs 230/99.

Già allora fu focalizzata la difficoltà inerente il *"quadro delle risorse impiegate nel bilancio del Ministero della Giustizia nell'ambito della medicina penitenziaria e verosimile proposta di integrazione di risorse funzionali al passaggio di competenze".*

Tra le criticità emerse si faceva rilevare la grande discrepanza tra le retribuzioni riconosciute al personale sanitario di ruolo e non di ruolo dell'amministrazione penitenziaria, e quelle erogate nell'ambito del Servizio sanitario nazionale per analoghe funzioni svolte.

Pertanto il Governo emanò norme in materia, affrontando la questione finanziaria con L'articolo 2, comma 283, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) prevedendo che:

"Al fine di dare completa attuazione al riordino della medicina penitenziaria di cui al decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, e successive modificazioni, comprensivo dell'assistenza sanitaria negli istituti penali minorili, nei centri di prima accoglienza, nelle comunità e negli ospedali psichiatrici giudiziari, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro della salute e del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono definiti, nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza previsti dalla legislazione vigente e delle risorse finanziarie di cui alla lettera c):

a) il trasferimento al Servizio sanitario nazionale di tutte le funzioni sanitarie svolte dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia

minorile del Ministero della giustizia, ivi comprese quelle concernenti il rimborso alle comunità terapeutiche delle spese sostenute per il mantenimento, la cura e l'assistenza medica dei detenuti di cui all'articolo 96, commi 6 e 6-bis, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, e per il collocamento nelle medesime comunità dei minorenni e dei giovani di cui all'articolo 24 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272, disposto dall'autorità giudiziaria;

b) le modalità e le procedure, secondo le disposizioni vigenti in materia, previa concertazione con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale dei rapporti di lavoro in essere, anche sulla base della legislazione speciale vigente, relativi all'esercizio di funzioni sanitarie nell'ambito del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e del Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia, con contestuale riduzione delle dotazioni organiche dei predetti Dipartimenti in misura corrispondente alle unità di personale di ruolo trasferite al Servizio sanitario nazionale;

c) il trasferimento al Fondo sanitario nazionale per il successivo riparto tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano delle risorse finanziarie, valutate complessivamente in 157,8 milioni di euro per l'anno 2008, in 162,8 milioni di euro per l'anno 2009 e in 167,8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010, di cui quanto a 147,8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008 a valere sullo stato di previsione del Ministero della giustizia e quanto a 10 milioni di euro per l'anno 2008, 15 milioni di euro per l'anno 2009 e 20 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010 a valere sullo stato di previsione del Ministero della salute;

d) il trasferimento delle attrezzature, degli arredi e dei beni strumentali di proprietà del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e del Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia afferenti alle attività sanitarie;

e) i criteri per la ripartizione tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano delle risorse finanziarie complessive, come individuate alla lettera c), destinate alla sanità penitenziaria.

Il comma 284 recita: "*... Nelle more del definitivo trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, del personale e delle risorse in materia di medicina penitenziaria, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e il Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia continuano a svolgere la funzione di uffici erogatori per quanto di rispettiva competenza e sono prorogati i rapporti di incarico, di collaborazione o convenzionali del personale sanitario addetto agli istituti di*

prevenzione e pena, non appartenente ai ruoli organici dell'amministrazione penitenziaria, in corso alla data del 28 settembre 2007.".

Questa volta puntualmente il **1° aprile 2008** col Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in esecuzione della citata norma inserita nella Legge Finanziaria 2008, sono impartite le norme per il trasferimento dal Ministero della Giustizia al Servizio Sanitario Nazionale delle funzioni sanitarie, delle risorse finanziarie, dei rapporti di lavoro, delle attrezzature, arredi e beni strumentali relativi alla sanità penitenziaria a decorrere dal 14 giugno 2008, data di entrata in vigore dello stesso dpcm.

Prima del nostro Paese, la Norvegia negli anni ottanta, la Francia nel 1994, il Regno Unito nel 2002 e di seguito gli altri Paesi Europei avevano già realizzato il passaggio al sistema sanitario nazionale. Un passaggio insieme operativo ed altresì culturale, perché modifica l'approccio sistemico e valoriale nei confronti della presa in carico "custodia" della persona sottoposta a restrizione della libertà personale.

L'art. 2 del citato dpcm dispone che le Regioni "... *assicurano l'espletamento delle funzioni trasferite con il presente decreto attraverso le Aziende sanitarie locali comprese nel proprio territorio e nel cui ambito di competenza sono ubicati gli istituti e servizi penitenziari e i servizi minorili di riferimento...*"
e precisa che: "... *Nell'assolvimento delle funzioni trasferite ai sensi del comma 1, le regioni disciplinano gli interventi da attuare attraverso le Aziende sanitarie locali in conformità ai principi definiti dalle linee guida di cui all'allegato A, che costituisce parte integrante del presente decreto.*".

I principi definiti dalle linee guida dell'allegato A al DPCM riprendono quanto già espresso precedentemente nel decreto legislativo n. 230 del 1999 di riordino della medicina penitenziaria, circa il passaggio culturale operativo da una medicina penitenziaria che assicuri la mera diagnosi e cura su richiesta, al concetto di **"presa in carico"** della persona detenuta, dall'ingresso sino alle dimissioni, in continuità terapeutica col territorio di appartenenza prima e dopo il periodo detentivo, in termini di servizio continuativo, costante e finalizzato alla conservazione e promozione dell'integrità fisica e

psichica della persona detenuta in relazione all'ambiente detentivo.

I principi contenuti in tale allegato confermano e precisano gli obiettivi evolutivi, costituzionali ed in linea con le direttive europee, da attuare con la Sanità Penitenziaria Regionale: "*... concorrono responsabilmente alla realizzazione di condizioni di protezione della salute dei detenuti e degli internati, attraverso sistemi di informazione ed educazione sanitaria per l'attuazione di misure di prevenzione e lo svolgimento delle prestazioni di diagnosi, cura e riabilitazione...*".

Ed ancora:

"*L' assistenza sanitaria ai detenuti e agli internati è organizzata secondo principi di globalità dell'intervento sulle cause di pregiudizio della salute, di unitarietà dei servizi e delle prestazioni, di integrazione della assistenza sociale e sanitaria e di garanzia della continuità terapeutica.*".

Come si vede, un'evoluzione dell'approccio e della stessa valenza di Sanità Penitenziaria più vicina alla logica dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e degli stessi Principi Costituzionali ed Europei, laddove il carcere è considerato di per sé fattore "patogeno", insieme al principio giuridico che la privazione della libertà non può e non deve comportare afflizioni e lesioni aggiuntive alla persona e ai suoi diritti fondamentali.

Infatti è elemento di alta civiltà giuridica il fatto che lo stesso DPCM specifichi nel citato allegato "A", concernente le linee di indirizzo per gli interventi del Servizio Sanitario Nazionale a tutela della salute dei detenuti e degli internati negli istituti penitenziari e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale, **che le Regioni e le Aziende Sanitarie Locali assicurino ai detenuti, agli internati ed ai minorenni sottoposti a provvedimenti penali, oltre le ordinarie attività di diagnosi e cura:**

> "*a) azioni di protezione, di informazione e di educazione ai fini dello sviluppo della responsabilità individuale e collettiva in materia di salute;*
>
> *b) informazioni complete sul proprio stato di salute all'atto dell'ingresso nell'istituto penale, durante il periodo di esecuzione della pena e all'atto della immissione in libertà;*

c) interventi di prevenzione, cura e sostegno del disagio psichico e sociale.".

Con l' Art. 6 Il DPCM 1° aprile 2008 definisce altresì il trasferimento delle risorse finanziarie.

Invero:

- La Regione Puglia in virtù della sua partecipazione alla fase sperimentale del passaggio della Medicina Penitenziaria dalla "Giustizia", aveva già stipulato protocolli d'intesa in materia di sanità penitenziaria col Ministero della Giustizia nel 2005, 2006 e nel 2008, ancor prima del DPCM citato.

- Sin con la legge n. 26 **del 9 agosto 2006** denominata *"Interventi in materia sanitaria"* con l'art. 7, la Regione Puglia si fa carico della *" tutela della salute dei detenuti e internati negli Istituti penitenziari"*, assicurando sin dal 2006 *"... adeguati livelli di prestazioni di diagnosi, cura e riabilitazione,* ***con particolare riferimento alla tutela della salute mentale,*** *analoghi a quelli garantiti ai cittadini in stato di libertà ...".*

Al comma 3 di tale articolo 7 la Regione Puglia inoltre fissa la regola contabile per la quale gli oneri finanziari di tale assunzione di compiti *"... comprensivi della quota trasferita dallo Stato per la remunerazione del personale convenzionato, sono ripartiti tra le Aziende sanitarie all'interno del DIEF..."* (ora DEF, Documento Economico Finanziario della Regione Puglia).

Emerge quindi, dall'evoluzione normativa successiva, che le risorse finanziarie per la Sanità Penitenziaria sono annualmente definite in tale fondamentale documento di programmazione regionale, unitamente ai fondi trasferiti in virtù del DPCM 1 aprile 2008. Come attualmente ancora avviene. Pertanto è nella determinazione e programmazione del DEF, con la legge di bilancio regionale, che sono al fine determinate le risorse finanziarie complessive anche per la Sanità Penitenziaria in correlazione alle risorse della Sanità Regionale.

Importante e vitale quindi, per un passaggio dalla fase transitoria della medicina penitenziaria ad una fase di prospettiva organizzata, in linea con i principi

Costituzionali ed Europei, ed all'altezza di cultura giuridica e sociale della Puglia in materia di fasce deboli della popolazione, è che la proposta di riordino e di approdo ad una sanità penitenziaria strutturata in via definitiva, come sin qui e di seguito delineato, **avvenga prima della sessione di bilancio 2014, per il prossimo esercizio finanziario 2015.**

Disponendo già di propria normativa regionale, la l.r. n. 26 del 2006, la Regione Puglia prontamente recepisce il DPCM 1 aprile 2008 con deliberazione della Giunta Regionale 23 settembre 2008 n. 1747 nel proprio Ordinamento.

Con tale deliberazione, avente ad oggetto: "*D.P.C.M. 01.04.2008 - Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di Sanità Penitenziaria. Recepimento atto.*", la Regione Puglia " *... in linea con questi orientamenti, l'art. 7 della L.R. n. 26 del 9 agosto 2006, nel riaffermare il principio della tutela del diritto alla salute dei detenuti e degli internati negli Istituti penitenziari pugliesi ha assicurato l'impegno dell'amministrazione ad adeguare i livelli di prestazione di diagnosi, cura e riabilitazione, con particolare riferimento alla tutela della salute mentale, analoghi a quelli garantiti ai cittadini in stato di libertà.*".

La Regione Puglia, inoltre, recepisce le funzioni, i rapporti di lavoro, le risorse finanziarie, le attrezzature, i beni strumentali in materia di Sanità Penitenziaria.

Per il tramite dei "*... Dirigenti dei Settori Assistenza Territoriale - Prevenzione e Assistenza Ospedaliera e Specialistica dell'Assessorato alle Politiche della Salute ....*

a) avvia tavoli sindacali di concertazione per i contratti concernenti il personale;
b) convalida, con apposito atto formale predisposto sulla base delle verifiche effettuate dalle singole ASL nel cui ambito insistono gli Istituti Penitenziari, l'inventario delle attrezzature, arredi, beni strumentali afferenti alle attività sanitarie di proprietà del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e del Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia, da trasferire alle medesime AA.SS.LL.;
c) convalida, con apposito atto formale, l'inventario dei locali adibiti all'esercizio delle funzioni sanitarie, redatto dal Ministero della giustizia alla data del 31 dicembre 2007, che vengono concessi in uso a titolo gratuito per l'utilizzo da parte delle

AASSLL nel cui territorio sono ubicati gli istituti e servizi penitenziari di riferimento, sulla base di apposite convenzioni stipulate secondo schemi approvati in sede di Conferenza Stato-Regioni;

d) identifica le procedure amministrative di gestione delle risorse finanziarie che saranno trasferite nella disponibilità del Servizio sanitario regionale in seguito a riparto effettuato secondo criteri definiti in sede di Conferenza Stato-Regioni;

e) elabora schemi di protocollo interistituzionali da trasmettere alle singole AASSLL, sulla base delle indicazioni fornite dalla Conferenza permanente Stato-Regioni che definisce le forme di collaborazione relative alla sicurezza e regola i rapporti di collaborazione tra l'ordinamento sanitario e l'ordinamento penitenziario;

f) fornisce alle singole AASSLL, sulla base di quanto approvato dalla Conferenza permanente Stato-Regioni, schemi di convenzione non onerose, della durata non superiore a dodici mesi, redatte allo scopo di avvalersi della collaborazione degli esperti convenzionati con il Ministero della giustizia ai sensi dell'articolo 80 della legge 26 luglio 1975 n. 354 e dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 luglio 1989 n. 272, per garantire la continuità dell'assistenza sanitaria di natura psicologica prestata ai detenuti ed internati;

g) conferisce mandato alle AA.SS.LL. nel cui ambito di competenza sono ubicati gli Istituti Penitenziari e i Servizi Minorili di:

- *garantire le prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione previste nei livelli essenziali e uniformi di assistenza;*
- *attivare le strutture organizzative aziendali per la tutela della salute in ambito penitenziario, al fine di demandare ad esse le competenze relative alle funzioni trasferite in materia di medicina penitenziaria, secondo quanto indicato nell'allegato al presente provvedimento, che costituisce parte integrante e sostanziale dello stesso e conformemente a quanto previsto dal Piano sanitario regionale vigente e dall'allegato A del DPCM 1 aprile 2008;*
- *redigere apposita Carta dei servizi sanitari da garantire all'interno degli istituti penitenziari per adulti e per minori, nonché nei centri di prima accoglienza, per assicurare gli interventi del SSN nei confronti dei detenuti adulti e minori;*
- *prendere in carico, ai sensi dell'art. 3 del DPCM suddetto, il personale dipendente di ruolo in servizio alla data del 15 marzo 2008 che esercita funzioni sanitarie all'interno degli istituti penitenziari e dei servizi minorili ubicati nell'ambito del territorio aziendale di riferimento, provvedendo a mettere in atto tutti gli adempimenti necessari per l'inquadramento nelle corrispondenti categorie e profili previsti per il personale delle aziende sanitarie*

del Servizio sanitario nazionale, sulla base della tabella B Allegata al DPCM stesso;

- *prendere in carico i rapporti di lavoro del personale sanitario, instaurato ai sensi della legge 9 ottobre 1970, n. 740, in essere alla data del 15 marzo 2008, operante all'interno degli istituti penitenziari e dei centri di giustizia minorile ubicati nell'ambito del territorio aziendale di riferimento, al fine di mettere in atto le procedure necessarie al mantenimento dei rapporti di lavoro in essere che continuano ad essere disciplinati dalla normativa di riferimento su citata con le modalità previste dall'art. 3 del DPCM richiamato;*
- *prendere in carico le attrezzature, gli arredi e i beni strumentali, afferenti alle attività sanitarie, di proprietà del Ministero della giustizia, così come convalidati da apposito atto formale predisposto dall'Amministrazione Regionale e redatto sulla base delle verifiche effettuate dalle medesime ASL nel cui ambito insistono Istituti Penitenziari;*
- *stipulare apposite convenzioni con gli istituti e i servizi penitenziari incidenti sul territorio aziendale, secondo schema tipo trasmesso dalla Regione, per usufruire dei locali adibiti all'esercizio delle funzioni sanitarie che vengono concessi in uso gratuito;*
- *stipulare, in base alle necessità, convenzioni non onerose con il Ministero della Giustizia, della durata non superiore a dodici mesi, al fine di garantire la continuità dell'assistenza sanitaria di natura psicologica ai detenuti ed internati, secondo schemi trasmessi dalla Regione;*
- *stipulare protocollo di intesa interistituzionale con le Direzioni degli istituti penitenziari e dei centri della giustizia minorile, sulla base di quanto trasmesso dalla Regione, allo scopo di definire le forme di collaborazione relative alla sicurezza e regolare i rapporti di collaborazione tra l'ordinamento sanitario e l'ordinamento penitenziario;*
- *mettere in atto tutte le procedure necessarie al recepimento delle norme di natura giuridica, amministrativa e contabile finalizzate alla presa in carico della sanità penitenziaria;*
- *rinviare a successivo provvedimento l'istituzione di un Osservatorio permanente sulla sanità penitenziaria, costituito da rappresentanti della Regione, dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile, a cui affidare il compito di valutare l'efficacia e l'efficienza degli interventi e di redigere le Linee guida regionali per la tutela della salute in ambito penitenziario a favore dei detenuti, internati e minori sottoposti a provvedimento penale…".*

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Un' attività normativa ed amministrativa della Presidenza e della Giunta Regionale in materia di Sanità Penitenziaria che ha ora necessità di un riscontro pieno nell'operatività delle ASL e del definitivo superamento della fase transitoria ed entrare, con la pluriennale esperienza maturata sul campo e sulla scorta dell'intenso confronto tecnico con l'Amministrazione Penitenziaria, in un definito modello di Sanità Penitenziaria, in linea coi principi sin qui e di seguito delineati, per la determinazione di una "presa in carico" della persona detenuta sotto ogni aspetto della salute fisica e mentale, di prevenzione e cura, di riabilitazione e di armonico reinserimento.

Tali intensi sforzi, peraltro, sono riportati nella deliberazione della Giunta Regionale 27 ottobre 2009 n. 2020, che segna un ulteriore passo in avanti.

In tale deliberazione infatti si legge:
"... la Presidenza della Giunta Regionale Pugliese, in data 28/2/2008, ha sottoscritto con il Ministero della Giustizia un Protocollo d intesa per l'attuazione, tra l'altro, della medicina penitenziaria. Tale atto, oltre a condividere e recepire i contenuti del precedente Protocollo, sottoscritto in data 13 giugno 2006 tra la Regione Puglia, il PRAP Puglia ed il Centro della Giustizia Minorile Puglia, riafferma l'importanza della legge regionale n. 26 del 9 agosto 2006, recante disposizioni su <Interventi in materia sanitaria>, in quanto atto di rilievo fondamentale per lo sviluppo della collaborazione tra le Istituzioni interessate e finalizzata ad assicurare ai detenuti e internati presenti negli Istituti della Regione Puglia livelli di prestazioni sanitarie analoghi a quelli garantiti a tutti gli altri cittadini.".

Pertanto è un punto di non ritorno per la Regione Puglia, come per la Legislazione e Cultura nazionale - ribadito ancora una volta con atto del 20 novembre 2008 della Conferenza Unificata tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome concernente la definizione delle forme di collaborazione relative alle funzioni di sicurezza ed i principi e criteri di collaborazione tra l'ordinamento sanitario e l'ordinamento penitenziario, in attuazione dell'art. 7 del DPCM 1/4/2088 - : *".... il primario ruolo gestionale che ciascuna ASL ricopre, per il tramite della propria struttura organizzativa, nella presa in*

carico clinica della salute dei detenuti presenti nelle strutture detentive per adulti e minori del proprio territorio di riferimento e in considerazione dei diversi criteri che caratterizzano i vari istituti penitenziari, quali il numero dei detenuti previsti per capienza negli istituti di pena, ma anche la tipologia dei ristretti (minori, donne, disabili, persone affette da specifiche patologie...), è necessario prevedere, in ciascuna Azienda Sanitaria Locale, uno specifico diverso modello organizzativo che tenga conto di tali elementi." .

La delibera della Giunta Regionale 27 ottobre 2009 n. 2020 procede a:

1) autorizzare ciascuna Azienda Sanitaria Locale, in quanto titolare delle funzioni di gestione di tutte le attività sanitarie rivolte alla popolazione carceraria a definire, all interno delle propria organizzazione e in coerenza con le indicazioni contenute nelle linee guida allegate al D.P.C.M. 1/4/2008 "Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale delle funzioni sanitarie dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria (all. A), uno specifico modello organizzativo, nell'ambito della organizzazione dei distretti in cui sono allocati gli Istituti di Pena, che garantisca al cittadino detenuto l'esigibilità del diritto alla salute, così come enunciato dall'art. 32 della Costituzione della Repubblica Italiana.

2) stabilire che i Servizi o Unità Operative multiprofessionali istituiti dalle AA.SS.LL. assicurino i Livelli Essenziali di Assistenza alle persone detenute, integrandosi funzionalmente con le altre Unità Operative del Distretto e con i Dipartimenti Salute Mentale, Dipendenze Patologiche e Dipartimenti di Prevenzione per le attività connesse alla salubrità degli ambienti e alle condizioni di vita.

3) disporre che, nella definizione del modello organizzativo, venga posto in evidenza il numero delle unità di personale necessarie per tale attività e le unità di personale già in forza, specificando, inoltre, la tipologia dei contratti da attivare (reclutamento a tempo indeterminato, specialistica ambulatoriale interna, medicina di base, altri) e i relativi costi da sostenere.

4) costituire a livello aziendale. in base al principio di leale collaborazione tra le parti e nei limiti delle specifiche potestà organizzative, riaffermate nell'Accordo sottoscritto tra il Governo e le Regioni, il 20 novembre 2008, un Tavolo tecnico permanente che preveda la partecipazione dei rappresentanti ASL e delle Direzioni dei singoli Istituti Penali per adulti e per minori, al fine di definire, regolamentare e raccordare i rispettivi ruoli e funzioni. Tale organismo dovrà prevedere la

partecipazione anche delle OO.SS., allorché si dovranno affrontare problematiche inerenti l'organizzazione dei servizi e del personale.

5) prevedere che ciascuna Azienda Sanitaria Locale provvederà a trasmettere, successivamente alla definizione del proprio modello organizzative, da realizzarsi entro il 31/12/2009, il relativo atto all'Assessorato alle Politiche della Salute - Servizio Programmazione Assistenza Territoriale e Prevenzione ai fini dell'acquisizione del parere favorevole della competente struttura regionale.".

Con la successiva Deliberazione della Giunta Regionale 28 dicembre 2009, n. 2675 si prende atto che:

" ... *L'Assessorato alle Politiche della Salute, con nota prot. n. 24/7869/ATP/3, al fine di assicurare la continuità dell'assistenza sanitaria penitenziaria oltre il termine della fase transitoria fissata alla data del* **14 giugno p.v.** - 2009, termine già prorogato rispetto a quello del 30 settembre 2009 previsto dal DPCM 1/4/2008, termine a tutt'oggi prorogato di volta in volta - *e in considerazione delle valutazioni circa l'indispensabilità del personale impegnato, ha invitato le AA.SS.LL. a procedere alla stipula di nuovi contratti di lavoro individuali sino al 31/12/2009 con il personale sanitario in scadenza.*

Con successivo provvedimento n. 2020 del 27/10/2009, la Giunta Regionale ha autorizzato ciascuna Azienda Sanitaria Locale a definire, entro il 31/12/2009, uno specifico modello organizzativo, nell'ambito dell organizzazione dei distretti in cui sono allocati gli Istituti di Pena, che garantisca al cittadino detenuto l'esigibilità del diritto alla salute, così come enunciato dall'art. 32 della Costituzione della Repubblica Italiana.

" ... *Allo stato, le AA.SS.LL. non hanno ancora definito i propri modelli organizzativi con le relative dotazioni organiche e gli Accordi integrativi regionali riguardanti i medici di medicina generale e gli specialisti ambulatoriali non sono stati sottoscritti, continuando ad esistere, tuttavia, l'esigenza di continuare ad assicurare la continuità dell'assistenza sanitaria penitenziaria e di non disperdere la specifica professionalità dagli stessi maturata....".*

Pertanto viene dato "... *di autorizzare le AA.SS.LL a procedere alla proroga dei contratti di lavoro del personale sanitario attualmente impegnato nella medicina penitenziaria, sino all'adozione degli adempimenti necessari alla definizione dei rapporti a tempo indeterminato e comunque non oltre il 30/06/2010, continuando, quindi, ad assicurare l'assistenza penitenziaria; ...".*

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

La stessa deliberazione della Giunta Regionale 28 dicembre 2009, n. 2675 ribadisce che ciascuna Azienda Sanitaria Locale deve definire: "... *forme organizzative specifiche e differenziate tra loro, in grado di conformarsi alla tipologia e alla consistenza dei vari Istituti penali presenti sul territorio regionale, in coerenza con i modelli organizzativi già delineati dalle Linee guida nazionali ...*".

Il 25 febbraio la Regione Puglia approva la legge regionale n. 4 del 2010: DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SANITA'.

In particolare, per quel che ci occupa, con l'art. 21 di tale legge vengono dettate *"Norme in materia di personale degli istituti penitenziari"*.

Per i commi 1, 4, 5 e 6 dell'articolo 21, composto da sette commi, come altri articoli e parti normative della stessa legge regionale n. 10, viene dichiarata la illegittimità costituzionale con la sentenza n. 68, deposita il 3 marzo 2011, della Corte Costituzionale.

Per una verifica immediata di quanto alla pronuncia Costituzionale ci soffermiamo sul punto, ancora cruciale, dei sette commi di cui era composto l'art. 21 della legge regionale n. 4 del 2010 che vive a tutt' oggi nei commi 2,3 e 7. **(Sul comma 7 si tornerà più avanti in quanto fissa, sin dal 2010 il principio non ancora applicato e ripreso con la delibera della Giunta Regionale n. 1076 del 27/5/2014, del tetto massimo orario di quarantotto ore settimanali).**

L'art. 21, nei commi censurati 5 e 6, equiparava i contratti di lavoro dei medici incaricati definitivi, ex art. 50 della L.740/70 ai "... *al personale medico titolare di incarico definitivo di cui all'articolo 3, comma 4, del d.p.c.m. 1 aprile 2008. Tale personale è collocato in apposito elenco nominativo a esaurimento istituito presso l'ASL di competenza. Nei confronti del personale di cui al presente comma si applica lo stesso trattamento*

giuridico ed economico dei medici con incarico definitivo, ivi compresi i trattamenti contributivi e previdenziali.".

Il comma 6 disciplinava i contratti dei medici del servizio integrativo di assistenza sanitaria (SIAS) e specialisti, ex art.51 e 52 della L.740/70: *"...I contratti di lavoro dei medici del servizio integrativo di assistenza sanitaria e dei medici specialisti di cui agli articoli 51 e 52 della l. 740/1970, come rispettivamente modificati dagli articoli 4 e 5 della legge 15 gennaio 1991, n. 26, sono disciplinati dagli accordi integrativi regionali per la medicina generale e per la specialistica ambulatoriale, da approvare a seguito della sottoscrizione degli accordi collettivi nazionali stipulati in data 27 maggio 2009, in attesa della specifica trattativa nazionale dedicata alla medicina penitenziaria...".*

Il vigente comma 7, non censurato dalla Corte Costituzionale, conferma l' applicazione delle deroghe previste dall'articolo 2 della l. 740/1970, come modificato dall'articolo 6 del decreto legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1993, n. 296, **nel rispetto della normativa nazionale ed europea in tema di orario di lavoro, (direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003).**

Si riportano stralci di interesse del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.
Il Presidente della Repubblica ....; Vista la legge 1° marzo 2002, n. 39, ed in particolare gli articoli 1, commi 1 e 3, e 22; Vista la direttiva 93/104/CE del Consiglio, del 23 novembre 1993, in materia di orario di lavoro, come modificata dalla direttiva 2000/34/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 2000; ... ; Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 4 aprile 2003; Sulla proposta del Ministro per le politiche comunitarie, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri degli affari esteri,della giustizia, dell'economia e delle finanze e per le pari opportunità; Emana il seguente decreto legislativo:

Art. 1
Finalità e definizioni

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

1. Le disposizioni contenute nel presente decreto, nel dare attuazione organica alla direttiva 93/104/CE del Consiglio, del 23novembre 1993, così come modificata dalla direttiva 2000/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 2000, sono dirette a regolamentare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, e nel pieno rispetto del ruolo della autonomia negoziale collettiva, i profili di disciplina del rapporto di lavoro connessi alla organizzazione dell'orario di lavoro.

Art. 2
Campo di applicazione

1. Le disposizioni contenute nel presente decreto si applicano a tutti i settori di attivita' pubblici e privati con le uniche eccezioni del lavoro della gente di mare di cui alla direttiva 1999/63/CE, del personale di volo nella aviazione civile di cui alla direttiva 2000/79/CE e dei lavoratori mobili per quanto attiene ai profili di cui alla direttiva 2002/15/CE.

Art. 4
Durata massima dell'orario di lavoro

1. I contratti collettivi di lavoro stabiliscono la durata massima settimanale dell'orario di lavoro.

2. La durata media dell'orario di lavoro non può in ogni caso superare, per ogni periodo di sette giorni, le quarantotto ore, comprese le ore di lavoro straordinario.

3. Ai fini della disposizione di cui al comma 2, la durata media dell'orario di lavoro deve essere calcolata con riferimento a un periodo non superiore a quattro mesi.

4. I contratti collettivi di lavoro possono in ogni caso elevare il limite di cui al comma 3 fino a sei mesi ovvero fino a dodici mesi a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, specificate negli stessi contratti collettivi.

Il comma 5 in materia di deroghe è stato abrogato dal D.L. 25 GIUGNO 2008, N. 112, convertito dalla L. 6 AGOSTO 2008, n. 133.

E' opportuno precisare che, **in ogni caso**, sin con la legge 12 agosto 1993, n. 296 di conversione del decreto legge n. 187/1993 viene imposta che la presenza e la prestazione del medico incaricato deve essere svolta in modo da assicurare ***"... in ogni caso la sua presenza in istituto per non meno di tre ore giornaliere".***

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Si riporta, per comodità di immediato confronto, il testo completo dell'art. 21 della legge regionale n. 4 del 25 febbraio 2010, **in neretto i commi vigenti,** gli altri sono quelli censurati dalla Corte Costituzionale:

"1. Al fine di garantire la continuità dell'assistenza sanitaria alla popolazione detenuta e di non disperdere la specifica professionalità del personale che opera negli istituti di pena, transitato al SSR, per effetto di quanto disposto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1 aprile 2008 (Modalità e criteri per il trasferimento al servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria), si autorizzano le ASL, nei pubblici concorsi da bandire per la copertura dei posti vacanti nei servizi o unità operative multiprofessionali di cui alla deliberazione della Giunta regionale 27 ottobre 2009, n. 2020 (d.p.c.m. 1 aprile 2008 - Indicazioni in ordine all'individuazione di specifici modelli organizzativi differenziati con riferimento alla tipologia e consistenza degli istituti di pena), a prevedere, ai sensi della normativa vigente, una riserva di posti per consentire l'accesso nei ruoli aziendali del personale sanitario non medico le cui convenzioni sono state prorogate al 30 giugno 2010.

2. Per l'espletamento dei concorsi per il personale di cui al presente articolo, le ASL procedono mediante procedure comuni per il reclutamento del personale stabilite con la presente legge.

3. I bandi di concorso per la copertura di posti vacanti nelle dotazioni organiche dei servizi preposti all'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari devono prevedere l'obbligo, per i vincitori degli stessi, di permanenza presso l'istituto penale di assegnazione per un periodo non inferiore a tre anni.

4. La spesa inerente l'inquadramento del personale di cui ai commi precedenti non rientra nei limiti prescritti dall'articolo 1, comma 565, lettera a), della l. 296/2006 trattandosi di trasferimento successivo di funzioni i cui oneri sono assicurati con le risorse finanziarie di cui all'articolo 6 del d.p.c.m. 1 aprile 2008.

5. Il personale medico titolare di incarico provvisorio di cui all'articolo 50 della legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria), è equiparato al personale medico titolare di incarico definitivo di cui all'articolo 3, comma 4, del d.p.c.m. 1 aprile 2008. Tale personale è collocato in apposito elenco nominativo a esaurimento istituito presso

l'ASL di competenza. Nei confronti del personale di cui al presente comma si applica lo stesso trattamento giuridico ed economico dei medici con incarico definitivo, ivi compresi i trattamenti contributivi e previdenziali.

6. I contratti di lavoro dei medici del servizio integrativo di assistenza sanitaria e dei medici specialisti di cui agli articoli 51 e 52 della l. 740/1970, come rispettivamente modificati dagli articoli 4 e 5 della legge 15 gennaio 1991, n. 26, sono disciplinati dagli accordi integrativi regionali per la medicina generale e per la specialistica ambulatoriale, da approvare a seguito della sottoscrizione degli accordi collettivi nazionali stipulati in data 27 maggio 2009, in attesa della specifica trattativa nazionale dedicata alla medicina penitenziaria.

7. Ai contratti di lavoro di cui ai commi 5 e 6, nonché nei confronti dei medici incaricati definitivi, si applicano le deroghe previste dall'articolo 2 della l. 740/1970, come modificato dall'articolo 6 del decreto legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1993, n. 296, nel rispetto della normativa nazionale ed europea in tema di orario di lavoro, individuando il tetto massimo orario in quarantotto ore settimanali (articolo 6 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003).

Come si diceva, la legge regionale n. 4 del 25 febbraio 2010 viene censurata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 68/2011.

La sentenza, nella parte che qui interessa così argomenta: *".... Il sesto gruppo di censure si riferisce all'art. 21, commi 1, 4, 5 e 6, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, riguardante il personale sanitario degli istituti penitenziari.*

Il comma 1 autorizza le ASL, nei pubblici concorsi da bandire per la copertura dei posti vacanti nei servizi o unità operative multiprofessionali di cui alla deliberazione della Giunta reg. 27 ottobre 2009, n. 2020 (D.P.C.M. 1° aprile 2008 - Indicazioni in ordine all'individuazione di specifici modelli organizzativi differenziati con riferimento alla tipologia e consistenza degli istituti di pena), «a prevedere, ai sensi della normativa vigente, una riserva di posti per consentire l'accesso nei ruoli aziendali del personale sanitario non medico le cui convenzioni sono state prorogate al 30 giugno 2010».

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Il successivo comma 4 stabilisce che «la spesa inerente l'inquadramento del personale di cui ai commi precedenti non rientra nei limiti prescritti dall'articolo 1, comma 565, lettera a), della L. 296/2006, trattandosi di trasferimento successivo di funzioni i cui oneri sono assicurati con le risorse finanziarie di cui all'articolo 6» del d.P.C.m. 1° aprile 2008 (Modalità e criteri per il trasferimento al servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria).

Il comma 5, poi, prevede che «il personale medico titolare di incarico provvisorio di cui all'articolo 50 della legge 9 ottobre 1970, n. 740 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria), è equiparato al personale medico titolare di incarico definitivo di cui all'articolo 3, comma 4, del D.P.C.M. 1° aprile 2008. Tale personale è collocato in apposito elenco nominativo a esaurimento istituito presso l'ASL di competenza. Nei confronti del personale di cui al presente comma si applica lo stesso trattamento giuridico ed economico dei medici con incarico definitivo, ivi compresi i trattamenti contributivi e previdenziali».

Il comma 6, infine, dispone che «i contratti di lavoro dei medici del servizio integrativo di assistenza sanitaria e dei medici specialisti di cui agli articoli 51 e 52 della L. n. 740 del 1970, come rispettivamente modificati dagli articoli 4 e 5 della legge 15 gennaio 1991, n. 26, sono disciplinati dagli accordi integrativi regionali per la medicina generale e per la specialistica ambulatoriale, da approvare a seguito della sottoscrizione degli accordi collettivi nazionali stipulati in data 27 maggio 2009, in attesa della specifica trattativa nazionale dedicata alla medicina penitenziaria».

Le questioni sono fondate.

Le disposizioni impugnate riguardano il personale sanitario degli istituti penitenziari, prevedendo, da un lato, lo svolgimento di concorsi con riserva di posti non rigorosamente delimitata, e, dall'altro, l'equiparazione del personale medico titolare di incarico provvisorio a quello del personale medico titolare di incarico definitivo.

Il comma 1 dell'art. 21 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 indica genericamente una riserva di posti, senza che essa sia «delimitata in modo rigoroso», con conseguente violazione dell'art. 97 Cost. (sentenza n. 100 del 2010).

Il comma 4 non indica in alcun modo la copertura finanziaria per l'assunzione del personale considerato, con conseguente violazione dell'art. 81 Cost. (sentenza n. 100 del 2010).

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Il comma 5, prevedendo una equiparazione tra il personale medico titolare di incarico provvisorio e quello titolare di incarico definitivo, anche a fini previdenziali, dispone la trasformazione di rapporti provvisori in rapporti definitivi.

Il comma 6 stabilisce una equiparazione tra medici del servizio integrativo di assistenza sanitaria e medici specialisti di cui agli artt. 51 e 52 della legge n. 740 del 1970, da un lato, e medici generali e per la specialistica ambulatoriale, dall'altro, con conseguente invasione dell'area della contrattazione collettiva. Le equiparazioni previste dalle norme impugnate nel disciplinare, anche a fini previdenziali, rapporti di lavoro di natura privatistica, violano l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in materia di ordinamento civile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, quanto ai commi 1, 2 e 4 del sostituito art. 4 della legge della Regione Puglia 23 dicembre 2008, n. 45 (Norme in materia sanitaria), 13, 15, 16, comma 3, 17, 18, 19, comma 8, 20, **21, commi 1, 4, 5 e 6,** *e 26 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali);*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2011.

Il passo successivo la Regione Puglia lo compie in concerto con l'Amministrazione Penitenziaria, con la deliberazione della Giunta Regionale 8 marzo 2011 n. 361 che, facendo il punto dell'evoluzione normativa ed organizzativa in materia, approva altresì il:

"***modello organizzativo*** *di riferimento dei servizi e delle prestazioni da garantire, omogeneamente sul territorio regionale, per ciascuna area sanitaria d'intervento (assistenza di base, continuità assistenziale, specialistica, assistenza psichiatrica, ai tossicodipendenti, ai minori), nell'ambito della organizzazione dei distretti in cui sono allocati gli Istituti di pena, modulando i livelli di assistenza da assicurare in relazione alla capienza effettiva degli stabilimenti penitenziari ed agli ulteriori fattori di complessità specificati;*

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

(dispone) *... che ciascuna Azienda Sanitaria Locale strutturi i propri servizi sulla base dei parametri assistenziali definiti nel modello organizzativo, al fine di garantire l'assistenza sanitaria ai detenuti in modo omogeneo su tutto il territorio regionale;*

(dispone) *di considerare l'allegato modello organizzativo sperimentale e, quindi, soggetto ad eventuali successive modifiche dei parametri assunti, a valle della valutazione da effettuarsi dopo il primo biennio di applicazione;*
(dispone) *di rinviare alla contrattazione decentrata della medicina generale la disciplina della problematica della emergenza/urgenza;"*

(dispone) *di rinviare alla contrattazione decentrata della medicina generale la disciplina della problematica della emergenza/urgenza.*

Il modello organizzativo approvato dalla Giunta Regionale l'8 marzo 2011 delibera n. 361.

AREA MINORI

Struttura di riferimento: Istituto Penale con capienza: fino a 50 Minori ristretti

***Assistenza Medica di base**: h. 3 (da effettuarsi nella fascia oraria dalle 08.00 alle 19.00 in base alle esigenze sanitarie). Nei giorni festivi prevedere l'istituto della reperibilità del medico. Assistenza Infermieristica: fino a n. 6 ore giornaliere da effettuarsi flessibilmente in funzione delle esigenze di servizio 7 giorni su 7).*

***Area Salute Mentale**: Equipe multi professionale costituita da:*

- *medico neuropsichiatria infantile (a chiamata);*
- *psicologo con competenze per la valutazione neuropsicologica nell'età evolutiva (con ore da definirsi in base all'utenza in carico e, comunque, non inferiore a h. 18 sett.);*
- *psicoterapeuta (con ore da definirsi in base all'utenza in carico e, comunque, non inferiore a h. 18 sett.);*
- *assistente sociale;*
- *educatore professionale.*

Per i minori sottoposti a provvedimenti giudiziari non detentivi, in carico ai servizi minorili USSM/Comunità, le equipes territoriali di riferimento assicureranno gli interventi in via prioritaria e tempestiva.

***Area Dipendenze Patologiche**: Equipe multi professionale costituita da:*

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

- *medico; settore Assistenza Territoriale e Prevenzione*
- *infermiere*
- *psicologo*
- *assistente sociale.*

Per i minori sottoposti a provvedimenti giudiziari non detentivi, in carico ai servizi minorili USSM/Comunità, le equipes territoriali di riferimento assicureranno gli interventi in via prioritaria e tempestiva.

Area Specialistica

Le branche da assicurare sono legate alle prestazioni effettuate negli ultimi due anni nonché a dati epidemiologici per i Centri di Prima accoglienza (CPA) e le Comunità non collegati agli Istituti di Pena, le prestazioni sanitarie multidisciplinari sono assicurati a chiamata, entro le 24 ore, per la visita di primo ingresso, dal medico e per il colloquio di primo ingresso dallo psicologo. Per l'urgenza vengono attivati gli Operatori Sanitari del 118.

AREA PENALE ADULTI

ASSISTENZA DI BASE

Strutture Penali fino a 100 detenuti:

Assistenza Medica di base: h. 6 (da effettuarsi 7 giorni su 7)
Assistenza Infermieristica: h. 12 (da effettuarsi 7 giorni su 7)

Strutture Penali fino a 200 detenuti:

Assistenza Medica di base: h. 12 giornaliere (da effettuarsi 7 giorni su 7) di cui una parte (h 6) per attività di assistenza medica di base e la restante quota per il servizio di guardia medica.
Assistenza Infermieristica: h. 24 (da effettuarsi 7 giorni su 7)

Strutture Penali fino a 500 detenuti :

Assistenza Medica: h. 24 per il servizio medico di guardia (da effettuarsi 7 giorni su 7) oltre l'assistenza medica di base da calcolare in ragione di n. 3 ore al giorno (6 giorni su 7)

Assistenza Infermieristica: h. 24 (da effettuarsi 7 giorni su 7). Da 201 a 500 detenuti, per ogni 10 detenuti l'assistenza infermieristica può essere incrementata di un'ora al giorno.
Assistenza Farmaceutica: h. 3 (da effettuarsi 7 giorni su 7) assicurata dal competente Distretto, direttamente o funzionalmente, in raccordo con Dipartimento Area Farmaceutica. Per assistenza farmaceutica si deve intendere la dispensazione di farmaci effettuata da operatore sanitario che garantisce le forniture nei bracci penali.

Per ciascuna delle precedenti tipologie di Strutture Penali il Distretto territorialmente competente assicura le relative attività di supporto amministrativo e quelle di eventuali operatori sociosanitari.

Strutture Penali oltre 500 detenuti

Assistenza Medica: h. 24 per il servizio medico di guardia (da effettuarsi 7 giorni su 7) oltre l'assistenza medica di base da calcolare da 3 a 9 ore al giorno (6 giorni su 7) a seconda della complessità logistica dell'Istituto Penale e del numero della popolazione ristretta..
Assistenza Infermieristica: h. 24 (da effettuarsi 7 giorni su 7) Il numero di unità infermieristiche da prevedere nel modello organizzativo dovrà tener conto della logistica (numero delle sezioni, infermerie ecc.).
Assistenza Farmaceutica: h. 6 (da effettuarsi 6 giorni su 7).
Attività Amministrativa: h.6 (da effettuarsi 6 giorni su 7)

Il Distretto territorialmente competente assicura le attività di supporto degli operatori sociosanitari.

Strutture Penali sede di Centro clinico e/o reparti specifici

Oltre l'organizzazione prevista in funzione del numero dei ristretti occorrerà prevedere:

Assistenza Medica di guardia dedicata presso il centro clinico: fino a h. 6 (da effettuarsi 7 giorni su 7) con articolazione flessibile su più turni.
Assistenza Infermieristica ed OSS: fino a h.6 (da effettuarsi 7 giorni su 7) con articolazione flessibile su più turni.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Inoltre, per il CDT di cui all'art. 7 della legge n. 296/1993 di conversione del D.L. 187/1993) :
in presenza di ambulatori specifici occorrerà prevedere i profili di comparto sanitario attinenti, in ragione della organizzazione dei servizi (fisioterapista per ambulatorio di fkt e reparti disabili, tecnico di radiologia in presenza di ambulatori di diagnostica radiologica etc.)

AREA PENALE ADULTI – ASSISTENZA SPECIALISTICA

Le branche da assicurare in loco sono legate alle prestazioni effettuate negli ultimi due anni nonché a dati epidemiologici.
Le discipline basilari da assicurare sempre sono:
a. infettivologia;
b. assistenza psichiatrica (unità carcere costituita da Medico, Psicologo/Criminologo, Infermiere, Ass.Soc., educatore Prof.le);
c. assistenza tossicodipendenti (unità carcere costituita da Medico, Psicologo/Criminologo, Infermiere, Ass.Soc., educatore Prof.le);
d. assistenza pediatrica (su richiesta).

Assistenza Infermieristica di supporto alle ore di specialistica.
Per ottimizzare il supporto infermieristico le ore di attività specialistica vanno assemblate in modo da coprire le 6 ore di assistenza infermieristica.

Per assistenza psichiatrica e tossicodipendenza, in presenza di una capienza tollerabile superiore a 500, l'Unità Operativa Carcere è dedicata.

L' assistenza specialistica è programmata e non d'urgenza.

Tale modello organizzativo approvato con la citata delibera della Giunta Regionale n. 361 dell' 8 marzo 2011, ancorché nella fase transitoria della sanità penitenziaria, non ha ancora visto la luce nella sua definizione completa.

Infatti a fronte di tale deliberazione non si è ancora registrato negli Istituti Penitenziari la realizzazione piena del "modello" deliberato nel 2011.

Anche in relazione alle censure costituzionali innanzi riportate.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Le procedure in corso per 2.563 nuove assunzioni di personale sanitario, previste con la deroga ottenuta dal Governo, per una spesa complessiva di 151 milioni e 482 mila Euro, potrebbero essere "ponderate", nella procedura e nella destinazione del personale, per la realizzazione dei "modelli operativi" deliberati nel 2011 dalla Regione Puglia e recuperare così, in parte, le volontà regionali espresse nel citato art.21 L.R. 4/2010, annullate dalla sentenza costituzionale e ad essa allineandole.

Nel contempo, la Regione Puglia ha sottoscritto in data 25/10/2011, col Provveditorato per la Puglia dell'Amministrazione Penitenziaria ed il Centro per la Giustizia Minorile per la Puglia un protocollo d'intesa che definisce le "*... forme di collaborazione tra l' ordinamento sanitario e l'ordinamento penitenziario*", in applicazione dell'art. 7 del DPCM 1 aprile 2008.

Il 28 settembre 2012 è stato sottoscritto tra gli stessi soggetti istituzionali un protocollo d'intesa relativo "*alle linee di indirizzo per la prevenzione e la profilassi del rischio auto lesivo e suicidario dei detenuti, degli internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale*" .

Ciascuno di tali protocolli ha di seguito prodotto protocolli d'intesa applicativi tra le singole direzioni degli Istituti penitenziari della Puglia e le rispettive ASL competenti per territorio.

Anche in tali Accordi ed impegni interistituzionali si fissa il superamento della "fase transitoria" della sanità penitenziaria in Puglia.

La questione relativa al piano dell'assunzione del personale viene ripresa dalla deliberazione della Giunta Regionale n. 1076 del 27/5/2014. (Per quanto riguarda il territorio di competenza della ASL BARI la questione è approfondita con la delibera n. 1297 del 18 luglio 2014 e dalla deliberazione del direttore generale Asl Bari n. 1460 del 5 agosto 2014).

Con la deliberazione della Giunta Regionale n. 1076 del 27/5/2014 viene ribadito che "*...la Giunta, inoltre, al fine di scongiurare*

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

possibili interruzioni di servizio e per non disperdere la specifica professionalità maturata dagli operatori, a partire dall'anno 2009 a tutt'oggi, ha provveduto a prorogare con successivi atti, i contratti di lavoro in scadenza del personale sanitario impegnato nella medicina penitenziaria. Successivamente, con l'art. 21 della Legge regionale 25/2/2010, n. 4 " Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali", il Consiglio Regionale ha definito le procedure di definitiva regolamentazione dei rapporti giuridici di tutto il personale addetto all'erogazione dell'assistenza negli Istituti Penali. Il suddetto articolo 21 è stato, poi, dichiarato parzialmente illegittimo dalla Corte Costituzionale che ne ha sospeso gli effetti, ***ad eccezione del comma 7 del medesimo articolo, nella parte in cui prevede, anche per tutto il personale medico e paramedico in servizio negli istituti penali e titolare di altro incarico, un tetto massimo lavorativo di quarantotto ore settimanali, nel rispetto della normativa nazionale ed europea relativa all'orario di lavoro (come da direttiva CEE n 88 del 04.11.2003).".***

In tale deliberazione viene riportata la tabella di sintesi del personale sanitario in forza negli istituti di pena:

Medici incaricati n. 1;,
Medici addetti al servizio di guardia n. 69;
Medici Specialisti n. 96 (di cui n.64 titolari di convenzione di specialistica ambulatoriale <SUMAI> e n. 32 titolari di contratto a chiamata o ad ora;

Personale paramedico n. 149 (infermieri, infermieri generici, personale tecnico sanitario, personale della riabilitazione, ausiliari socio sanitari. Le 149 unità di personale paramedico sono suddivise in 68 unità di ruolo, 17 unità a tempo determinato, 64 unità a contratto).

La proroga dei contratti di lavoro in scadenza interessa, quindi, come riportato in tale deliberazione, i medici addetti al servizio di guardia, i medici specialisti titolari di contratto a chiamata o ad ore e le unità di personale paramedico a contratto, per un complessivo di 165 unità.

Sempre in tale deliberazione della Giunta Regionale del 27 maggio 2014 si conferma l' obbligo, già contenuto al comma 7 dell'art. 21, mai annullato o abrogato, di cui alla vigente legge regionale n. 4 del 2010.

Infatti la stessa delibera, oltre che nuovamente disporre in materia di orario di lavoro, ancora una volta dal 2010, pone la questione di superare un modello si sanità penitenziaria basato sulla "chiamata" ed assicurare, finalmente, la "necessaria continuità" della presa in carico.

La delibera così recita: *"... al fine di rispettare l'obbligo richiamato dall'art.21 della L.R. n. 4/2010 ed a tutela della qualità dell'assistenza sanitaria negli Istituti di Pena, è necessario superare l'attuale situazione che consente a molti operatori di "lavorare" anche per 60 ore settimanali, in quanto sono contemporaneamente titolari di più rapporti di lavoro, con la stessa ASL o con altri enti pubblici o privati. E' necessario, inoltre, superare l'attuale intervento sanitario "a chiamata" o " a gettone" che non garantisce la necessaria continuità. Al fine, quindi, di garantire l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza in favore della popolazione ristretta negli Istituti Penali pugliesi..*

la Giunta Regionale pertanto delibera di:

1) Richiamare tutte le ASL, ai sensi dell'art. 21, comma 7, della L.R. n. 4/2010, all'obbligo di rispettare la normativa nazionale ed europea in materia di orario di lavoro, che individua il tetto massimo di quarantotto ore settimanali (come da direttiva CEE n 88 del 04.11.2003);

2) Stabilire che le carenze orarie che si andranno a ravvisare, in virtù dell'applicazione del limite delle 48 ore lavorative per il personale ad oggi impegnato nell'assistenza negli istituti di pena, dovranno essere coperte mediante le seguenti modalità:

a) utilizzo del personale dipendente della ASL, secondo gli istituti contrattualmente previsti (straordinario – progetto finalizzato);

b) completamento orario dei medici di continuità assistenziale in forza alla ASL;

c) attribuzione di nuovi incarichi di continuità assistenziale;

d) per il personale paramedico in forza negli istituti di pena, titolare di ulteriori rapporti di lavoro con la stessa ASL o con altri enti pubblici o privati, obbligo di produrre nulla osta alla prosecuzione dell'impegno lavorativo all'interno dell'istituto penitenziario, sempre nel rispetto del tetto massimo delle 48 ore;

e) disporre che, nelle more della realizzazione del nuovo modello organizzativo suesposto ed al fine di garantire la continuità dell'assistenza, le ASL sono

autorizzate a prorogare, per ulteriori sei mesi, i rapporti di lavoro in essere con il personale medico e paramedico, titolare di contratti libero/professionali, già stipulati con il Ministero della Giustizia, rimasti sino ad oggi in vigore in virtù delle ripetute proroghe concesse dal Governo Regionale, sempre nel rispetto del tetto massimo delle 48 ore, laddove tale personale non sia già dipendente ASL o in stato di quiescenza.".

La stessa deliberazione della Giunta regionale della Puglia assicura la copertura contabile in virtù del finanziamento di €. 10.299.973,00 iscritto sul capitolo 711046 UPB 5.7.1. del bilancio di previsione 2014..

Nella ASL di Bari si procede, con delibera ASL n. 1297 del 18 luglio 2014, alla proroga dall'1/1/2014 **al 30/11/2014**, in applicazione della sopra richiamata delibera della Giunta regionale della Puglia n. 1076 del 27/5/2014 del personale di cui agli art. 50, 51, 52 e 53 della L. 740/1970 transitato dal Ministero della Giustizia al SSN, e specificato nella tabella allegata alla stessa deliberazione ASL.BA.

Della condizione di necessità di superare la fase "transitoria" emerge nella deliberazione del direttore generale Asl Bari n. 1460 del 5 agosto 2014 con la quale *"conferisce n. 1 incarico di dirigente medico da assegnare alla casa circondariale di Bari".*

Tale atto infatti riporta che: " *con deliberazione asl n. 1725/2013 è stato approvato il piano delle assunzioni....Che nelle more del reclutamento a tempo indeterminato (procedura attualmente in corso) è disponibile la graduatoria di "Medicina interna" approvata con deliberazione asl n. 2030 del 2/11/2010 e soprattutto "... nelle more della piena applicazione di quanto previsto con la innanzi riportata deliberazione regionale n. 361 del 2011 che approvava il modello organizzativo dell'assistenza sanitaria ai detenuti e della delibera di Giunta regionale n. 1076 del n. 1076 del 27/5/2014 con la quale la Regione Puglia ha inteso avviare il processo di adeguamento dell'assistenza sanitaria penitenziaria al modulo organizzativo previsto dal SSR".*

In materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, di cui, in ultimo, la Legge n. 81 del 30 maggio 2014 di conversione del decreto legge n. 52 del 31 marzo 2014, porta **al 31 marzo 2015 il termine di chiusura degli OPG** e detta ulteriori norme in materia di infermità o seminfermità mentale.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

E' da registrare positivamente la deliberazione della Giunta regionale della Puglia **6 febbraio 2014, n. 215** che vara l' Accordo (rep. N. 95/CU) del 13 ottobre 2011 concernente "Integrazione agli indirizzi di carattere prioritario sugli interventi negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari e nelle Case di Cura e Custodia". Individuazione del modulo-tipo di Sezione intramuraria per la tutela della salute mentale delle persone ristrette. Autorizzazione alla realizzazione all'interno dell'Istituto Penitenziario di Lecce.

Con tale delibera si dà attuazione ad una parte del DPCM 1/4/2008, che nell'allegato C) detta le Linee di indirizzo per il superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG), elenca, tra le azioni principali da realizzare per la piena tutela della salute mentale negli istituti penali, l'attivazione, all'interno degli istituti di pena, di specifiche sezioni detentive destinate agli imputati e condannati con infermità psichica.

Nella seduta del 26/11/2009 è stato sancito, in sede di Conferenza Unificata, l'Accordo (Rep. Atti n. 84/CU) concernente interventi negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari e nelle Case di Cura e Custodia, con cui sono stati ridefiniti, tra l'altro, i bacini di utenza dei singoli OPG precedentemente individuati, in via orientativa, nell'all. C) del DPCM 1 aprile 2008. In forza di tale Accordo, la Regione Puglia attualmente afferisce al Bacino di utenza dell'OPG di Barcellona Pozzo di Gotto (Me).

Successivamente, è stato siglato, in sede di Conferenza Unificata, l'Accordo del 13 ottobre 2011 concernente "Integrazione agli indirizzi di carattere prioritario sugli interventi negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari e nelle Case di Cura e Custodia" (rep. N. 95/CU), che, tra l'altro, prevede l'attivazione, entro il 30 giugno 2012, in almeno uno degli Istituti Penitenziari del territorio regionale, di una specifica Sezione, dedicata alla tutela intramuraria della salute mentale delle persone ristrette.

La Giunta Regionale, con provvedimento n. 2988 del

29.12.2011, ha recepito il suddetto Accordo, allo scopo di garantirne l'immediata applicazione sul proprio territorio.

Nel mese di Gennaio 2014, ha avuto luogo un incontro di lavoro dell'Osservatorio Regionale Permanente sulla Sanità Penitenziaria, nel quale è stata concordata l'approvazione del modulo-tipo di Sezione per n. 20 posti letto con l'esplicitazione sia dei requisiti organizzativi, che strutturali, al fine di effettuare una proposta di delibera di Giunta integrativa della DGR n 361/2011.

In Puglia è necessario sottolineare altresì la presenza di uno dei più consolidati Centri Diagnostici Terapeutici (CDT) annesso alla Casa Circondariale di Bari, con sezione per minorati fisici che è a servizio non solo delle necessità diagnostiche e terapeutiche di tutta la popolazione penitenziaria pugliese ma ospita e comunque provvede all'utenza penitenziaria di altre regioni, prevalentemente del sud.

Circostanza che richiede ancor più una specificazione del modello organizzativo che definisca in via certa e definitiva la totale presa in carico, con personale medico. E personale paramedico dedicato per ventiquattro ore al giorno.

La sollecitazione, inoltre, ad un modello di sanità penitenziaria innovativo che superi la fase transitoria e connoti una nuova cultura ed una nuova organizzazione, peraltro maturata in tutti questi anni di prassi operativa negli Istituti Penitenziari italiani e pugliesi, è data altresì dal **Rapporto** sulla visita periodica in Italia del **Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti** che in visita in Italia dal 13 al 25 maggio 2012 ha visitato anche la Casa Circondariale di Bari ed ovviamente il suo Centro Clinico (CDT),a carattere ultraregionale.

Infatti in quel rapporto, tra l'altro, venivano rilevate alcune criticità con invito a rimuoverle, come per esempio, proprio per il CDT di Bari:

- *"insufficienza del servizio infermieristico nel CDT";*
- *"la mancanza di letti ospedalieri";*
- *"la mancanza di formazione per i detenuti che svolgono mansioni di piantone in assistenza ad altri detenuti disabili".*

Inoltre, per sostanziare ancor più una nuova Legge della Regione Puglia, quale: "RIORDINO ED ISTITUZIONE DELLA SANITA' PENITENZIARIA. -Linee di indirizzo per la definizione dei rapporti di lavoro nel SSN del Personale operante negli Istituti penitenziari-", si riporta l'autorevole parere del **Comitato Nazionale per la Bioetica** (CNB) che il 27 settembre 2013 rende alla Presidenza del Consiglio del Ministri sulla "SALUTE DENTRO LE MURA".

Il Parere affronta, in continuità e ad integrazione del precedente parere "Il suicidio in carcere. Orientamenti bioetici" (25 giugno 2010), il tema del diritto alla salute per detenuti e detenute.

I contenuti di tale parere stati ripresi e sviluppati nella relazione della **commissione ministeriale** per le questioni penitenziarie, affidata all'illuminato coordinamento del **prof. Mauro PALMA,** istituita con D.M. 13.06.2013 e che ha depositato le sue valutazioni finali il 25 novembre 2013.

Nell'ambito del tema della Medicina Penitenziaria, entrambi i lavori costituiscono un avanzamento, anche in termini di proposta, importante ed essenziale per le decisioni che la Regione Puglia e l'Amministrazione Penitenziaria debbono assumere su tale aspetto.

Partendo da un assunto preliminare e dirimente circa la inutile, faticosa e dannosa polemica circa la pretesa dicotomia tra autonomia dei sanitari e compiti dell'Amministrazione penitenziaria, come se la persona detenuta potesse scindersi rispetto all'Istituzione che se ne occupa, la Commissione "Palma ha rimosso, almeno sul piano formale, una pericolosa dicotomia che rischiava un'inutile contrapposizione.

Infatti nel rapporto della Commissione "Palma", si legge e definitivamente chiarisce che: *"... il passaggio*

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

della sanità penitenziaria dalla responsabilità dell'Amministrazione penitenziaria al Servizio Sanitario Nazionale ha valenza essenzialmente di organizzazione, gestione, responsabilità operativa e attuazione di una piena indipendenza della funzione medica.

Pertanto, è di altrettanto palmare evidenza che tale passaggio ***non interviene invece sull'obbligo dell'Amministrazione penitenziaria di tutela del diritto alla salute di ogni persona a essa affidata*** *in quanto privata delle libertà, qualunque sia la sua classificazione e il conseguente regime detentivo.*

Tale obbligo resta intatto dopo il passaggio di competenze e si coniuga con quello simmetrico delle Autorità sanitarie di assicurare cure adeguate, di promuovere la cultura della salute e non limitarsi a rispondere a singole richieste di prestazione medica, di svolgere una funzione preventiva anche attraverso il controllo delle condizioni igieniche degli Istituti, di prendere in carico le posizioni soggettive delle persone recluse, avendo chiara la loro situazione di maggiore difficoltà di accesso alle cure e spesso di maggiore vulnerabilità nel percorso precedente la detenzione.

In linea con la posizione espressa dal Comitato Nazionale di Bioetica, la Commissione ricorda, infatti, alle Istituzioni competenti, che il dovere di tutela del diritto alla salute dei detenuti comporta la necessità di azioni positive volte a raggiungere un effettivo riequilibrio dei livelli di salute dentro e fuori le mura, e non si limita al semplice soddisfacimento di un criterio di uguaglianza di accesso alle prestazioni sanitarie.

"Ne consegue il dovere di promuovere azioni d'informazione sanitaria e la cultura della prevenzione, di assicurare inoltre le cure all'esterno delle Istituzioni detentive, qualora in queste non sia possibile assicurare cure adeguate e certe e qualora il permanere della detenzione aggravi la sofferenza dell'infermità in modo sostanziale. Quest'ultimo punto è ancor più dirimente in una situazione di sovraffollamento e promiscuità, in cui versa il sistema detentivo.".

L'attività informativa e di prevenzione,quindi, si trasferisce in capo alla ASL nel cui territorio ricade l'Istituto penitenziario.

Sul piano operativo comporta l'obbligo di assicurare il colloquio di ogni detenuto all'atto dell'ingresso, con una valutazione psicologica del servizio sanitario regionale sui fattori di rischio suicidario ed auto ed etero aggressivo.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Obbligo chiaramente previsto nell'allegato A al DPCM 1 aprile 2008 di trasferimento delle funzioni al sistema sanitaria nazionale.

Servizio psicologico ancora non attivo in Puglia, come in molte altre Regioni.

Brevissime considerazioni sul tema del sovraffollamento si ritengono utili in quanto esso è strettamente legato alla qualità della salute, oltre che in termini di più facile trasmissibilità delle malattie infettive.

La ormai divenuta famosa condanna in tema di sovraffollamento, comminata all'Italia dalla Corte di Strasburgo (caso Torreggiani c. Italia, 8 gennaio 2013, divenuta definitiva il 27 maggio 2013), è da ritenersi *"una condanna strutturale"* (che il Regolamento della Corte definisce come "sentenza pilota").

Essa impone d'intervenire con un sistema di rimedi preventivi e compensativi che sanino la situazione, secondo le linee delle Raccomandazioni più volte adottate dal Consiglio d'Europa.

La Corte richiama il Rapporto del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti (CPT) e la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 22 del 30 settembre 1999 (Rec (99)22) sul sovraffollamento e prescrive direttive articolate all'interno dei recenti decreti legge del Governo.

Le prescrizioni riguardano:

a) il maggior utilizzo di misure sanzionatorie non privative della libertà, richiamando nuovamente la Raccomandazione Rec (99)22;

b) 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);

c) la riduzione al minimo della custodia cautelare in carcere, citando a tal fine anche la Raccomandazione del Consiglio d'Europa sulla custodia cautelare (Rec (2006)13).

In questo contesto va osservato che nella Raccomandazione Rec (99)22, citata dalla Corte è espressamente affermato 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».***

Un parere della Corte Europea, in linea con quanto precedentemente espresso dal Governatore della Puglia Vendola in relazione ad una proposta del Ministero della Giustizia per una nuova costruzione di un carcere aggiuntivo a Bari (un secondo carcere non già di una struttura sostitutiva a quella operante dal 1926). Al posto di un secondo carcere ha preferito la sperimentazione di opportunità per i devianti, come nel caso del protocollo di inclusione sociale col Provveditorato di Puglia dell'Amministrazione penitenziaria e di quello innovativo sperimentale tra l'Assessorato allo Studio ed alla Formazione e la Direzione della Casa Circondariale di Bari.

d) La necessità, nel caso che la detenzione si svolga in maniera contraria all'articolo 3 della Convenzione, di far cessare rapidamente la violazione del diritto e di risarcire la vittima per i danni subiti dalla detenzione.

Tornando al tema della Salute in carcere, esso acquista un rilievo etico particolare per molteplici ragioni.

In primo luogo, perché la popolazione detenuta rappresenta un gruppo ad alta vulnerabilità, il cui livello di salute, ancor prima dell'entrata in carcere, è mediamente inferiore a quello della popolazione generale.

Inoltre, il principio della pari opportunità (fra detenuti e liberi) di accesso al bene salute, da un lato incontra ostacoli nelle esigenze di sicurezza, dall'altro entra in contraddizione con una pratica di detenzione che produce sofferenza e malattia. Ne consegue per tutte le autorità competenti, ad iniziare da quella sanitaria, un

dovere di sorveglianza e verifica dell'effettivo rispetto del diritto alla salute dei detenuti.

In linea con gli organismi internazionali e col dettato della riforma sanitaria in carcere del 2008, il diritto alla salute, anche e soprattutto in carcere, non si esaurisce nell'offerta di prestazioni sanitarie adeguate.

Particolare attenzione deve essere prestata alle componenti ambientali, assicurando alle persone ristrette condizioni di vita e regimi carcerari accettabili, che permettano una vita dignitosa e pienamente umana.

Per cui, problemi quali il sovraffollamento, l'inadeguatezza delle condizioni igieniche, la carenza di attività e di opportunità di lavoro e di studio, la permanenza per la gran parte della giornata in cella, la difficoltà a mantenere relazioni affettive e contatti col mondo esterno, sono da considerarsi ostacoli determinanti nell'esercizio del diritto alla salute.

Cosi nella "sentenza pilota".

Consapevole di questa Cultura e condizione della persona detenuta e del carcere, la Regione Puglia insieme al Provveditorato di Puglia dell'Amministrazione Penitenziaria si son fatti carico, per quanto di competenza, di tali aspetti, attraverso la sottoscrizione in data 14 dicembre 2012 di un accordo operativo in tema di inclusione sociale.

Da tale atto è nato, come già accennato, uno specifico protocollo d'intesa sperimentale ad alto contenuto innovativo, sottoscritto il 23 luglio 2014, tra l'Assessore al Diritto allo studio e formazione - Scuola, Università, Formazione professionale della Regione Puglia e la Direzione della Casa Circondariale di Bari, col quale si intendono sperimentare forme di inclusione guidata e individualizzata, anche con la creazione di strutture territoriali extra penitenziarie, che sottraggano le persone detenute di basso profilo deviante, dalle dinamiche negative e "patogene" del carcere, sia sotto l'aspetto della salute psico fisica che sotto l'aspetto dell'influenza criminale e deviante organizzata.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

La prospettiva condivisa è quella di creare su tutto il territorio pugliese forme di inclusione sociale e territoriale di tale valenza, ad esito della fase sperimentale concordata con la Direzione della Casa Circondariale del Capoluogo.

Tale iniziativa è anche in aderenza ai principi Europei che hanno individuato una *"ampia casistica di situazioni di carattere oggettivo (quali il sovraffollamento, l' inadeguatezza delle condizioni igieniche, la mancanza di areazione) e soggettivo (riferite all'incompatibilità della detenzione con le condizioni di salute del recluso) che integrano una violazione dell' art.3 Cedu.)"* .

La Regione Puglia in linea con la Sua Cultura di Governo, ha voluto, con tale azione sperimentale ed innovativa, contribuire alla deflazione fisica, mentale e sociale del carcere. Con tale protocollo sperimentale, in ultima analisi, riprendendo un passo del parere del Comitato Nazionale per la Bioetica (CBN), si intende realizzare un *"governo dell' eccedenza, in una esigenza di un complessivo ripensamento dell' approccio pluralistico e polidimensionale, ... nella misura in cui la pena detentiva sia ritenuta inevitabile, essa dovrebbe essere considerata un' entità espressiva che non può imporre la difesa della libertà attraverso la sua negazione."*.

La Regione Puglia intreccia la propria sensibilità con le proposte riformatrici dell'Amministrazione penitenziaria, mediante la realizzazione di un sistema di offerta di inclusione personalizzata a soggetti selezionati dal sistema penitenziario.

L' azione sperimentale è un'opportunità da coltivare e perseguire per realizzare un percorso che tenda ad una libertà di fatto: **quella dal bisogno.**

Un'azione di inclusione sociale che si inscrive nell'ambito della più generale applicazione del principio dell'individualizzazione e differenziazione dell'esecuzione penale.

Tornando al "Parere" del CNB, nelle raccomandazioni esso prende spunto dalla condanna dell'Italia a causa del sovraffollamento carcerario da parte della Corte Europea di Strasburgo del gennaio 2013.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

La questione della salute ed in particolare della salute in carcere, argomento della presente valutazione, viene inquadrata necessariamente dal CNB *"... nella più ampia cornice della discussione sui diritti umani fondamentali, come risulta dall'art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, diritti il cui effettivo godimento è fattore primario per un'efficace protezione del bene salute..."*.

Un altro elemento su cui il CNB fonda il proprio parere riguarda, più specificamente, proprio il tema della diseguaglianza nelle opportunità di servizi alla salute che ritiene connotino condizioni di iniquità, in quanto *"... prevedibili, prevenibili e correggibili, e pertanto moralmente ingiuste"*.

Sotto questo profilo il CNB ha a più riprese ribadito il principio *"... secondo il quale lo sforzo delle istituzioni preposte a garantire pari opportunità di raggiungimento del massimo potenziale di salute consentito a ciascuno - che necessariamente sarà diverso da individuo a individuo - dovrebbe esser teso a favorire, nella distribuzione di risorse scarse come quelle proprie del settore sanitario, i gruppi e gli individui più svantaggiati; in altri termini il CNB introduce il noto concetto di* ***equità (distributiva), o se si vuole di uguaglianza sostanziale (espresso nel 2°co. art. 3 della Costituzione),*** *a richiedere non solo trattamenti diseguali per compensare svantaggi situazionali, ma anche un'attenta vigilanza affinché forme di "razionamento occulto" non costituiscano delle barriere di fatto all' accesso alle prestazioni sanitarie per le fasce più deboli della popolazione.... una buona rete di servizi sanitari è semmai uno strumento, necessario ma non sufficiente, per raggiungere l'uguaglianza dei livelli di salute. Si tratta dunque di offrire ai detenuti pari opportunità nell'accesso al bene salute tenendo conto delle differenze (in questo caso, deficit) di partenza nei livelli di salute, nonché delle particolari condizioni di vita in regime di privazione della libertà, che di per sé rappresentano un ostacolo al conseguimento degli obiettivi di salute."*

La stessa **Commissione Palma** ricorda che *"... la salute è bene non disponibile per restrizioni che attengano ad altre esigenze e ricorda altresì che la non tutela della salute di una persona privata della libertà è stata configurata dalla Corte dei diritti umani di Strasburgo come trattamento inumano o degradante"*.

A tal proposito sul fronte "Giustizia" si annotano qui interessanti raccomandazioni della Commissione Palma circa ***"... l' accesso a strutture sanitarie esterne (ospedali) da parte di soggetti che siano già stati ammessi al lavoro esterno o che abbiano avuto già accesso ai permessi avvenga senza accompagnamento del***

personale di custodia (la stessa previsione dovrà riguardare l'accompagnamento per le udienze degli stessi soggetti)".

Il CNB, poi, pone l'accento su di uno degli aspetti più preoccupanti della salute in carcere, quello delle *malattie trasmissibili.*

Si tratta di un ulteriore elemento sostanziale che sollecita l'introduzione di un nuovo modello di Sanità Penitenziaria.

Infatti, la popolazione detenuta è esposta al contagio di malattie infettive legate alla promiscuità.

Qui si introduce un aspetto finora scarsamente "strutturato" della sanità penitenziaria, lasciato spesso alla buona volontà dei professionisti: quello di un sistema di "acquisizione ed organizzazione delle conoscenze epidemiologiche".

Concetto ed argomentazione che introduce un **primo asse fondante** della nuova Sanità Penitenziaria, in Puglia per quanto ci occupa:

quello di un'organizzazione specifica nell'ambito del Servizio Sanitario delle singole Asl, delle Regioni, del Servizio Sanitario Nazionale collegato alle istituzioni internazionali di Sanità, fissandone tra i compiti proprio quello della acquisizione ed organizzazione delle conoscenze epidemiologiche nei vari campi della medicina penitenziaria.

Da tale primo asse fondante discende **un secondo asse fondante** per una moderna riformulazione della Sanità Penitenziaria: la necessità di immediata disponibilità dei dati per assicurare la continuità terapeutica e migliorare le prestazioni attraverso l'introduzione della **cartella clinica informatizzata e di un annesso diario infermieristico, oggi assente.**

Prologo di una rete informatica e di una sistema di "tele diagnostica" del sistema penitenziario in tutto il territorio regionale e nazionale, al fine di eliminare sprechi, assicurare la migliore e tempestiva risposta di diagnosi e cura, garantire al meglio la sicurezza.

Lo stesso CNB, oltre che la Commissione Palma, sollecitano l'organizzazione e lo sviluppo sul piano clinico ed organizzativo dei servizi e dei dati sulla salute penitenziaria, attraverso la cartella clinica informatizzata, la raccolta dei dati epidemiologici.

La informatizzazione dei dati sanitari è un obiettivo di modernità per tutto il sistema sanitario nazionale "... *Quale passo avanti decisivo per l' agibilità e la tempestività delle informazioni sulla salute di tutti i cittadini...*".

Al momento, la cartella clinica informatizzata per i detenuti è adottata solo in Emilia Romagna ed in Toscana.

Per il resto, ci si avvale ancora di documentazione cartacea, che accompagna il detenuto nei suoi spostamenti, spesso con grande ritardo.

La Puglia, nel percorso fondativo per un evoluto Servizio di Sanità Penitenziaria all'interno di quello Regionale, non può che precostituirsi come snodo importante di questa auspicata e necessaria rete nazionale di sanità penitenziaria, ricorrendo alla **cartella informatica, comprendente anche il diario infermieristico**, in uso nelle migliori organizzazioni ospedaliere - particolarmente urgente quanto meno nel Centro Diagnostico Terapeutico ma altrettanto urgente per la somministrazione delle terapie psichiatriche, quelle da dipendenze, per la profilassi e cura delle malattie infettive -.

La cartella clinica regionale dovrà, a sua volta, come da indicazione del CNB, dell' Europa e del Ministero della Giustizia, entrare a far parte, di " ... *un fascicolo sanitario nazionale del detenuto, che raccolga dalle cartelle gestionali informatizzate in uso nelle regioni i dati informativi essenziali per ricostruire la storia clinica del detenuto. Il fascicolo sanitario nazionale dovrebbe dunque essere costruito e gestito dal DAP sulla base delle informazioni derivanti dalle Regioni e dalle Asl. E' stato segnalato uno scollegamento in questa materia fra gli strumenti informatici del DAP, e il Servizio Sanitario: il database dell' AFIS (Sistema automatizzato di identificazione delle impronte) in uso al DAP, che consente in ogni carcere una rapida consultazione di informazioni sui detenuti, già contiene un "diario clinico", che tuttavia non è utilizzato dal personale sanitario.*".

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

La stessa Commissione Palma indica al Governo ed alle Regioni che " ... *in linea con il Progetto strategico governativo "Agenda digitale" va comunque avviato da subito, e con scadenze definite e verificabile degli avanzamenti, il percorso per l'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... A tale fine va incrementato il già esistente rapporto tra Provveditorati e Regioni.*".

Se la cartella clinica è lo strumento ideale per garantire la continuità del rapporto terapeutico, ne consegue, come abbiamo detto, un altro asse fondante di prospettiva: la telemedicina.

Attuare il monitoraggio ed il consulto specialistico a distanza attraverso l' invio elettronico di esami, dati e immagini a centri di eccellenza, senza dover affrontare tutti i problemi, con i relativi costi e ritardi, del trasporto dei detenuti o dei medici, sarebbe un altro punto di svolta della sanità penitenziaria in termini di immediatezza e qualità di intervento, eliminazione dei problemi di sicurezza, enorme risparmio di costi di gestione.

L'investimento infrastrutturale, specialmente nei centri clinici penitenziari come Bari(CDT) o nei grandi istituti penitenziari come Lecce, Foggia e Taranto sarebbe ripagato in pochi anni, con la drastica riduzione sia della spesa sanitaria nel suo complesso che della spesa afferente alle esigenze di sicurezza, scorte e quant'altro.

La telemedicina deve vedere un immediato sviluppo nella metodica dei servizi diagnostici. Lavori in tal senso sono programmati presso il CDT del capoluogo e le grandi case circondariali della Regione, coi fondi dell'art.20 della L. 67/1988. Tuttavia stentano a trovare una loro effettiva realizzazione, in particolare nella diagnostica cardiologica, traumatologica ed RX in genere.

Innegabili sarebbero i vantaggi in termini di efficienza del servizio, aumento della sicurezza e riduzione dei costi.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Ancora una volta si tratta di azioni evolutive e di migliore efficienza, che presuppongono e impongono la considerazione di una Sanità Penitenziaria come strettamente connessa al Servizio Sanitario regionale, ma con una sua specificità.

Per non continuare ad essere un servizio realizzato - per esempio e tra le altre cose - con una attività oraria residuale, rispetto ad altre attività, di molto personale medico, quale Servizio di "complemento", scollegato col territorio di appartenenza, da cui il detenuto proviene e dovrà rientrare.

E' opportuno qui specificare, come peraltro raccomandato dallo stesso CNB che a "*... fronte di tutti i vantaggi offerti dalla cura a distanza attraverso la telemedicina, il diritto di ogni paziente, e quindi anche di ogni detenuto, a un rapporto diretto e personale con il medico. La telemedicina va intesa come il miglior completamento possibile di questa e non come un suo modello alternativo o sostitutivo....*".

Inoltre,come riportato nelle normative nazionali e regionali, la modalità generale scelta per assicurare una qualche omogeneità nazionale al sistema regionale è l'istituzione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA).

A tale proposito, sia per le sopra indicate necessità epidemiologiche e di studio specifico e sistemico dell'andamento e della programmazione nella Medicina Penitenziaria, sia per la non ovviabile condizione di possibili trasferimenti continui tra un carcere e l'altro, con ASL diverse, tra Regioni diverse dove le prestazioni offerte possono essere (e in realtà sono) differenti, si determina una fatale discontinuità nella cura ed un allungamento dei tempi di inquadramento diagnostico, deleterio per la salute del detenuto e spesso per la stessa sicurezza degli istituti di pena.

Infatti un detenuto può vedersi negata una cura o una possibilità diagnostica che fino al giorno prima gli erano state accordate in un carcere o in una regione diversa o viceversa.

Infine, i cosiddetti LEA sono indispensabili per assicurare quella prontezza di intervento nel rapporto di continuità e contiguità con le strutture sanitarie del territorio, si pensi a ricoveri, visite specialistiche, eventi critici, ecc…

Ancora una volta si tratta di riflettere sulla **specificità della Sanità Penitenziaria all'interno del Servizio Sanitario Nazionale e Regionale, con una evoluzione e parificazione dei LEA per il circuito penitenziario nazionale.**

Da tutto questo discende la necessità che la Regione Puglia, avanzi nella Cultura nazionale del settore con l'Istituzione del Servizio Regionale di Sanità Penitenziaria, quale Servizio incardinato all'interno della Sanità Regionale e delle sue Aziende.

Questa **"istituzione del Servizio Regionale di Sanità Penitenziaria"** farebbe conseguire diversi immediati risultati.

Un' organizzazione regionale dedicata, articolata nelle ASL, che tenga monitorata l'evoluzione della medicina penitenziaria, sia in termini organizzativi, sia in termini clinici, sia in termini epidemiologici, sia in termini di funzionalità, risparmio e programmazione.

Un sistema che veda i propri referenti e responsabili interloquire ed interagire in ogni ASL ed in ogni struttura del singolo istituto di pena ma anche con i referenti della sanità Penitenziaria delle altre Regioni, ed intrecciarsi in una rete internazionale del settore della Medicina Penitenziaria, insieme agli altri responsabili degli altri livelli sub regionali, con l'Amministrazione Penitenziaria e le sue articolazioni nazionali e locali.

A ben guardare non si tratta di un aggravio organizzativo e/o di spesa per le AASSLL e per la stessa Regione ma di semplificazione, chiarezza, specificazione, consapevolezza organizzativa ed istituzionale, in quanto già oggi, in ogni caso, referenti dell'Assessorato regionale alla Salute, nelle singole ASL, nei

Dipartimenti delle Dipendenze e di Salute Mentale e della Medicina generale operano ai vari livelli: dalla singola struttura penitenziaria, per piccola che sia, sino al livello regionale e nazionale.

Si tratta di assumere consapevolezza istituzionale e fondare la rete del Servizio che le condizioni sul campo hanno, seppur precariamente, delineato e dare una dimensione strutturata alla medicina penitenziaria.

Si tratta di dedicarvi personale motivato, assumendo, nei prossimi provvedimenti regionali, il Servizio Penitenziario e le sue funzioni di Medicina Penitenziaria, certamente all'interno della Sanità Regionale, non più come complemento delle funzioni sanitarie generali, ma riconoscendo a quel personale una sua specifica funzione e professionalità.

Si pensi all'utilizzo di parte del personale medico attualmente in regime orario, di poche ore giornaliere, a volte sotto il minimo delle tre ore previsto dal novellato art. 14 della legge istitutiva la medicina penitenziaria del 1970 la n. 740, assolutamente complementare rispetto all'attività principale esterna.

Questo comporterebbe la presenza in ruolo di personale dedicato che espleti le funzioni sanitarie negli Istituti penitenziari della Regione, come attività principale se non unica e non quale completamento di funzioni e orari di lavoro spesi altrove.

Questa evoluzione di prospettiva potrà essere possibile solo nell'ambito di un Servizio organizzato, articolato su tutto il territorio regionale ed in stretta interconnessione tra i singoli istituti, AA.SS.LL, col territorio e con l'Amministrazione Penitenziaria da cui - pur assumendo la condizione volutamente autonoma, di cui al DPCM 1 aprile 2008 - giammai è disgiunta quanto a fini istituzionali: **la responsabilità della custodia (nella preservazione e miglioramento della condizione generale) di un detenuto è il fine Costituzionale unitario su cui tutti gli attori sono interpellati.**

La persona detenuta non è divisibile nella sua unicità psico fisica, giuridica ed amministrativa.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Posto il punto di svolta, proviamo a compiere una sintetica carrellata degli ulteriori "assi" su cui poggiare il nuovo Servizio Sanitario Penitenziario Regionale, all'interno del Servizio Sanitario Regionale.

Dobbiamo necessariamente riprendere il discorso dalla ormai non più eludibile conclusione cui si è giunti nell'esperienza e nel dibattito internazionale, nazionale e locale.

Vale a dire, per dirla col parere CBN, che la medicina penitenziaria ha bisogno di "... *Un approccio globale alla salute in carcere: le indicazioni internazionali ... richiedono con ancora maggiore urgenza un approccio globale alla salute in carcere, a partire da una accurata ricognizione dei bisogni di salute* ***(e non solo dei bisogni di servizi sanitari)*** *della popolazione carceraria, col coinvolgimento dei detenuti stessi e delle associazioni di volontariato che operano nel carcere. In questa ricognizione, sono centrali le variabili ambientali della salute, ponendo attenzione agli aspetti del regime carcerario e della quotidianità dentro il carcere.*

"Passare da un approccio <prestazionale>, di mera risposta a un'esigenza posta dal detenuto, a un approccio di <presa in carico> dei singoli e del gruppo dei detenuti di un Istituto nel suo complesso, attraverso un intervento proattivo di tutela preventiva.".

Anche il parere della Commissione Palma ribadisce, dopo il parere del CNB, che: "... *Questo diverso approccio è particolarmente necessario per tutte le patologie che il fatto in sé della privazione della libertà e della vita all'interno di un mondo chiuso determina, sul piano psichico, fisico, epidemiologico, e lo è ancor più verso quel settore della popolazione che presenta specifiche caratteristiche di vulnerabilità (prevenzione di forme autolesionistiche, individuazione precoce di rischio di suicidio, prevenzione di malattie trasmissibili).*

Indicazioni operative circa la "strutturazione" della Medicina Penitenziaria, come si è visto, sono abbondantemente contenute negli atti e documenti sin qui citati ed analizzati.

Si riportano in questo studio ricognitivo alcune specificità, riprese dagli atti, dai documenti e dall' esperienza diretta.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

L'area della Salute mentale.

Il Comitato per la bioetica (CBN) riporta che le misure per promuovere la salute mentale, come già innanzi riportato, debbono essere offerte sin dall' ingresso del nuovo arrivato nell'Istituto penitenziario e partendo dall'ambiente.
Da qui la necessità di adeguamento, ancora non effettuato in Puglia con i dettami del DPCM 1 aprile 2008, dell'assistenza psicologica da offrire al momento dell'ingresso in carcere.

Una carenza dell' assistenza psicologica a partire dai nuovi giunti che è ormai urgente rimuovere a partire dalle grandi case circondariali

Il CNB continua: *"...Per ciò che riguarda la presa in carico dei disturbi mentali, si registra una carenza negli interventi di prevenzione del disagio mentale.*
La sproporzione fra le dimensioni dei gesti di autolesionismo e di auto-soppressione della vita dentro e fuori "le mura" ha portato il Comitato a considerare le dure, spesso inumane, condizioni di vita nelle carceri italiane, quale fattore ambientale che influisce negativamente sulla salute fisica e psichica del detenuto e aggrava il disagio insito nella perdita della libertà.
Da qui il proposito di affrontare i vari aspetti della salute in carcere, nella convinzione che il diritto alla salute rappresenti per i detenuti il primo dei diritti, che condiziona il soddisfacimento di altri; e all'inverso, che il godimento dei più elementari diritti umani condizioni lo stato di salute con patologie, di "malattie dell'ombra", ritenute caratteristiche essenziali del "carcere immateriale".

I resoconti della cronaca sulle violenze individuali e sociali, riportano sempre più frequentemente atti inimmaginabili di follia che in alcuni casi rappresentano l'esplosione di un odio, in altri casi di apparente naturalezza nella negazione di ogni valore alla vita umana.

A tal proposito riportiamo di proposito una citazione ripresa nel "parere" del CNB: *"La fortunata espressione di Nils Christie riassume icasticamente l'essenza di un dolore inclassificabile e di una sofferenza fine a se stessa, del tutto estranea all'elaborazione valoriale del castigo,*

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Anche per tale verso v'è l'ineludibile ed urgente necessità di immediata strutturazione della Sanità Penitenziaria, che si occupi della prevenzione della salute mentale sin dal'ingresso in carcere della persona unitamente all'ambiente. (come peraltro nel portato della definizione dell'OMS di salute mentale).

Anche in tale problematica la Commissione Palma conferma e ribadisce.

Infatti nella sua relazione si legge che "*...Particolare attenzione dovrà essere dedicata al crescente disagio mentale che si manifesta all'interno della popolazione detenuta, in parte come espressione amplificata di un disagio pre-esistente, in parte generato proprio dalla vita reclusa...*".

La relazione invita a non concentrare i detenuti con sintomi di disagio psichico e ad approntare con una visione diversa "*...le sezioni di osservazione, sia sotto l'aspetto strutturale da ridisegnare anche in considerazione della particolare tipologia dei soggetti da ospitare, sia sotto l'aspetto del regime quotidiano, sia infine sotto l'aspetto dell'assistenza medica....*"

L'ufficio del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria che si occupa delle problematiche sanitarie ha approntato per la discussione in *progress* con la "Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Provincie autonome", una proposta di istituzione di tali sezioni per l'osservazione ed il trattamento psichiatrico - si veda in ultimo la Legge 81/2014 di conversione del DL 52/2014 -.

Problematica che già nella Conferenza Unificata del 13 ottobre 2011 sull' "Integrazione agli indirizzi di carattere prioritario sugli interventi negli Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) e nelle Case di cura e custodia (CCC) di cui all'Allegato C al DPCM 01.04.2008, ha trovato un'intesa, in corso di realizzazione nelle Regioni, compresa la regione Puglia con la citata deliberazione della Giunta regionale pugliese n. n. 215 del 26 febbraio 2014, che da il via alla creazione di una sezione da 20 posti letto all'interno della Casa Circondariale di Lecce dedicata alla tutela intramuraria della salute mentale delle persone ristrette, in sostituzione dei vecchi OPG.

In tali sezioni dovranno essere assicurati gli interventi diagnostici e terapeutico - riabilitativi dai dipartimenti di salute mentale delle Aziende sanitarie territorialmente competenti, oltre che dagli altri specialisti del Presidio.

L'inserimento in dette sezioni è riservato a tutti i soggetti detenuti che presentano disturbi psichici gravi, con specifico riferimento ai soggetti di cui all'articolo 111 (commi 5 e 7) del DPR 230/2000 sull'ordinamento penitenziario, e ai soggetti di cui all'articolo 112 del D.P.R. medesimo.

Le raccomandazioni contenute nella Commissione Palma sollecitano la prevenzione della saluta mentale quale problema prioritario.

"....L"area della salute mentale dovrebbe costituire una priorità nella programmazione sanitaria negli istituti di pena, sia perché, come si è visto, è una delle aree con maggiore prevalenza di disturbi; sia perché la condizione stessa di ristretto è ad elevato indice di rischio psichico...E' necessario che la rete dei servizi territoriali si prenda in carico le persone con problemi psichici....colmando la carenza di psicologi .... ***ma anche l' assunzione di un approccio di promozione della salute mentale, con un controllo attivo sulle generali condizioni di vita in carcere****. Come sottolinea la OMS...".*

L'attività di prevenzione suicidaria ed auto lesiva è un obiettivo strategico e prioritario dell'Amministrazione Penitenziaria che quotidianamente, specie nelle grandi Case Circondariali e nelle sedi di centri clinici (CDT), fanno i conti quotidianamente con questo problema.

Ciò nonostante il numero degli eventi critici è ancora alto.

Il DAP ha promosso attività integrate multi professionali con lo staff di accoglienza e sostegno al momento dell' ingresso in carcere, di cui alla circolare DAP del 25 novembre 2011 per promuovere: *"Linee di indirizzo per la riduzione dei rischi autolesivo e suicidario dei detenuti, degli internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale".*

In tal senso altresì l' accordo Stato Regioni del 19 gennaio 2012 e lo stesso progetto interregionale di durata triennale, sostenuto dal Ministero della Salute, per la sperimentazione di un modello operativo di prevenzione.

Il CNB raccomanda un approccio che non si concentri solo sui fattori individuali di rischio psichiatrico, ma tenga nella dovuta considerazione i fattori situazionali che possono aggravare lo stress legato alla detenzione, con un approccio globale e preventivo.

E' necessario con interventi di tal genere, sintetizzando la Commissione Palma, "*...evitare la < psichiatrizzazione > della problematica del suicidio in carcere, nonché la stigmatizzazione delle persone che tentano di togliersi la vita: col pericolo di arrivare a misure controproducenti, come l' isolamento delle persone e la loro esclusione dalle attività che si svolgono nel penitenziario*".

Su questa linea di promozione attiva della salute mentale,viene raccomandata che l'attenzione viva nel momento dell'accoglienza del nuovo giunto, venga poi estesa " *... anche ai momenti successivi: servizi essenziali, come la tempestiva e continua informazione sulla propria situazione giudiziaria, il collegamento con la famiglia e con altre persone significative fuori dal carcere, il facile accesso a colloqui con gli psicologi e in generale alle prestazioni sanitarie di base, sono importanti elementi protettivi ...*".

L'area delle Dipendenze.

L' area della tossicodipendenza è stata la prima area sanitaria ad attuare il passaggio al Servizio Sanitario Nazionale sin dal 2002, in anticipo rispetto al passaggio delle competenze generali, come area pilota della riforma sanitaria in carcere.

La presenza dei Sert ha consentito una migliore risposta in termini di somministrazione di piani terapeutici; le strutture territoriali hanno favorito l'accesso alle misure alternative.

Ciò nonostante, come è riportato nel Parere del CNB e nella Commissione Palma, l' Osservatorio Europeo sulle droghe e la tossicodipendenza (*European Monitoring Centre on Drugs and Drug Addiction*), mentre "*... lamenta il ritardo nell'*

adeguamento dei trattamenti in carcere agli standard dei servizi fuori dal carcere...", sollecita il maggior utilizzo di " *...programmi con metadone a mantenimento in carcere riporta benefici simili a quelli riscontrati per i programmi sul territorio, quali: la capacità di attrarre le persone in trattamento, la riduzione dell' uso di oppiacei illegali, la riduzione di comportamenti a rischio (specie l'utilizzo promiscuo di materiale per iniezione). Soprattutto, si riduce il rischio (elevato) di overdose nel periodo immediatamente successivo alla liberazione..."*

L' Osservatorio Europeo analizza nei vari Paesi la copertura dei programmi metadonici in carcere, ossia la percentuale di persone che ricevono il trattamento sul totale di coloro che si stima ne avrebbero bisogno: l' Italia è inserita nella categoria "a copertura limitata", stimando che siano trattate con metadone meno della metà delle persone che potrebbero beneficiarne.

Sia il CNB che la Commissione Palma infine, sollecitano programmi di esecuzione penale ed inclusione sociale assolutamente esterni al circuito penitenziario dentro le mura delle carcere.

Rilevano la persistente mancanza di continuità terapeutica tra Sert interni alle carceri (a tal proposito rilevano la non omogenea presenza dei SerT in tutte le Case Circondariali).

Modalità di trattamento presso strutture terapeutiche riabilitative esterne agli istituti penitenziari ancora minoritari, rispetto ai grandi numeri relativi alle presenze dei tossicodipendenti negli istituti penitenziari.

L'area della prevenzione e della cura delle malattie infettive.

La maggiore incidenza in tale area è determinata da:

- attività di informazione e educazione sulle malattie trasmissibili, HIV, epatiti, vaccinazione, diagnosi e trattamento dell' epatite virale;

- facile accesso al test HIV volontario e al *counselling*; protocolli di prevenzione, diagnosi e trattamento della tubercolosi;

- informazione ed educazione alla prevenzione della dipendenza da droghe;

- Prevenzione e trattamento delle infezioni sessualmente trasmissibili.

Gli stranieri rappresentano una parte consistente della popolazione carceraria, circa il 36% e rappresentano una presenza a rischio di trasmissibilità delle patologie infettive.

Sono presenti diverse nazionalità, fra cui spiccano persone provenienti dall' Africa e dai Paesi dell' Est Europa.

L' introduzione almeno nelle maggiori Case Circondariali e sede di Centro clinico di un mediatore culturale e linguistico da parte delle AASSLL è una necessità non più procrastinabile nella sua realizzazione.

Oltre le ovvie differenze e difficoltà di detenzione per uno straniero lontano dalla famiglia, dal Paese, ecc..,

le differenze culturali comportano una diversa cultura della cura del corpo e del concetto stesso di salute, anche e soprattutto, nell'equilibrio mentale.

La priorità assoluta in quest'area è un monitoraggio epidemiologico sistematico, uno screening organizzato per la prevenzione della malattie trasmissibili e la organizzazione ed utilizzo dei dati.

Il Comitato Nazionale per la Bioetica (CNB)infatti raccomanda quale assoluta priorità che le Regioni e l'Amministrazione penitenziaria: " ... *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...*".

Un monitoraggio ed una prevenzione del fenomeno stesso delle malattie trasmissibile non ha senso se non è in grado di seguire i percorsi dei potenziali focolai infettivi.

E così tra carcere e carcere e tra territorio/carcere/territorio.

Dove per territorio intendiamo ormai una sua internazionalizzazione, anzi il potenziale è proprio nella capacità di seguire i flussi internazionali dei focolai infettivi.

E dove per carcere intendiamo sedi in Italia e nella stessa Regione incapaci di una immediata trasmissione e disponibilità di dati di tal genere.

Da qui la necessità di ripetere e rilanciare anche da questa ricognizione/studio le ripetute raccomandazioni e sollecitazioni rivolte alle Istituzioni.

Riportiamo, anche per far toccare con mano che si tratta di concetti antichi, ancorché non attuati, quanto riportato nel Parere del CNB: "... *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 le aree chiave di intervento, con particolare riguardo alla salute mentale e alla prevenzione del suicidio e dell'autolesionismo, alla prevenzione dell'HIV e di altre malattie trasmissibili. Maggiore attenzione va prestata ai diritti e alle esigenze delle donne detenute, nel quadro di un sistema di giustizia penale sensibile al genere.*

L'area della salute al femminile.

Nel 2009, è stato pubblicato dalla OMS Europa e dal UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime - Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine-) un documento, che sollecita: "... *la creazione di un sistema di giustizia penale sensibile al genere, che sappia cioè tenere in considerazione specifici bisogni e circostanze di vita del genere femminile: per esempio, che consideri i tipi di reato compiuti dalle donne. Le donne sono spesso condannate per reati minori, a fronte dei quali la carcerazione ha un impatto sproporzionato sulla loro salute (e su quella dei figli, se madri).*

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Il documento UNOC ha un titolo significativo: "*La salute delle donne in carcere: correggere la mancanza di equità di genere*".

Il carcere sembra avere un maggiore impatto di sofferenza sulle donne, non solo perché è tuttora più pesante lo stigma della carcerazione; ma anche perché la padronanza sui tempi e soprattutto sugli spazi di vita quotidiana è una dimensione rilevante per il benessere delle donne, dunque la perdita è avvertita dalle donne in maniera più drammatica.

Non va trascurata la presenza dei bambini che hanno meno di tre anni e che vivono in carcere con le loro madri. La legge prevede gli arresti domiciliari per le madri di figli con meno di tre anni. Tuttavia questa situazione non è prevista se le detenute non hanno residenza o sono recidive.

La maggior parte dei bimbi reclusi sono figli di nomadi. I rischi e i danni sono gravi: malattie, traumi psicologici, ritardi nell'apprendimento, ecc.

In teoria la presenza di bambini negli istituti penitenziari non dovrebbe riscontrasi più, stante la legge n. 62 del 21 aprile 2011, (Disposizioni in tema di detenute madri), che prevede la custodia attenuata negli Icam (Istituti a custodia attenuata per detenute madri), istituti penitenziari più vivibili, o in case famiglia protette.

In base a tale normativa entro il gennaio 2014 tutte le mamme di figli dai tre ai sei anni dovrebbero essere trasferite o collocate in misure alternative.

Peraltro, gli stessi Istituti a custodia attenuate (Icam) sono pur sempre carceri.

Da qui la prospettiva non può che essere, tranne per casi estremamente particolari di sicurezza, di detenzioni alternative, rappresentate dalle case famiglia, o altri luoghi dove sarebbe possibile tenere i bimbi fino a sei anni.

La stessa azione sperimentale innovativa di recente concordata tra Regione Puglia, Assessorato allo Studio ed alla Formazione e la Direzione della Casa Circondariale

di Bari è un esempio concreto sulla strada della realizzazione anche di tale necessità di prospettiva, in uno scenario riformatore e riformato dell'esecuzione penale e dell'inclusione sociale.

Condivisione dei dati.

Un ultimo aspetto di ordine generale, prima di passare alla proposta specifica, è quello del rispetto della privacy.

Una questione anch'essa affrontata sia dal Comitato Nazionale Bioetica (CNB) che dalla stessa Commissione Palma, mediante accordi per singoli istituti penitenziari, in relazione alle specifiche tipologie di detenuti e di servizi esplicati.

Alcuni di tali principi li ritroviamo nel protocollo d'intesa tra la Regione Puglia e l'Amministrazione Penitenziaria sottoscritto il 25/10/2011 che regola in via generale la condivisione dei dati sanitari e giuridico penitenziari tra le due Istituzioni.

Questione quotidianamente affrontata sul campo dalla capacità ed intelligenza di una interlocuzione stabile, ove esiste, tra Direzione dell'Istituto Penitenziario e Responsabile della Medicina Penitenziaria che in questo studio ricognitivo si raccomanda di istituire strutturalmente ad ogni livello di articolazione del servizio sanitario penitenziario regionale.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Conclusioni

E' compito istituzionale superare l'"antagonismo" fra l' affermazione del diritto alla salute e le esigenze di sicurezza, all'interno degli istituti di pena.

Gli interventi a tutela della salute dei detenuti, è detto nelle vigenti disposizioni ministeriali, devono erogarsi *"nel rispetto delle misure di sicurezza"*.

Per questo le Istituzioni preposte, sia quella sanitaria che penitenziaria, debbono essere pienamente consapevoli, di dover esercitare la loro azione in modo equilibrato e strettamente sinergico.

Il citato parere del CNB a tal proposito così si esprime: " *...Dal governo consapevole di questa contraddizione, dipende la traduzione o meno del diritto alla salute in concreto "bene salute", facendo sì che il diritto non sia nei fatti vanificato in nome di una logica preponderante di sicurezza.*"

L' approccio globale discende anche dalla considerazione, che *"....se è vero che il carcere è di per sé un fattore di rischio per la salute, è anche vero che può offrire opportunità di salute alle persone particolarmente emarginate, che non hanno avuto da liberi accesso (o pieno accesso) alla sanità pubblica: in particolare, i migranti e i gruppi di popolazione più svantaggiati e stigmatizzati."*

La strutturazione della Medicina Penitenziaria Pugliese che si propone deriva dal consolidamento dell'attività nei lunghi anni di esperienza negli Istituti penitenziari e dall'esperienza specifica della medicina penitenziaria operata nel CDT (centro diagnostico terapeutico), nel capoluogo pugliese.

Una strutturazione in linea con le innovazioni nazionali ed europee.

La strutturazione in un Servizio specifico all'interno della Sanità Regionale.

Proposta

Pertanto proponiamo la seguente costruzione di testo normativo:

"RIORDINO ED ISTITUZIONE DELLA SANITA' PENITENZIARIA. - Linee di indirizzo per la definizione dei rapporti di

lavoro nel SSN del Personale operante negli Istituti penitenziari -".

I punti di riferimento nella formulazione sono:

a) La volontà espressa nella proposizione e nell'impianto normativo dell'art.21 all'interno delle espressioni contenute nella legge regionale n. 4 del 2010: *"disposizioni in materia di sanità"*, per la stabilizzazione progressiva del personale operante in linea con la legislazione *gius* contabile vigente. Un Articolato da riproporre tenendo conto delle censure Costituzionali di cui alla sentenza n. 68/2011.

b) Il possibile utilizzo delle procedure concorsuali in atto, per sopperire alla eventuali carenze, in termini di personale medico, nella medicina penitenziaria.

c) Il modello organizzativo approvato dalla Regione Puglia dalla deliberazione della Giunta Regionale 8 marzo 2011 n. 361 ancorché non pienamente attuato e riportato a pag 30 e segg. del presente studio ricognitivo.

d) La deliberazione della Giunta Regionale n. 1076 del 27/5/2014.

e) I protocolli d'intesa con l'Amministrazione penitenziaria regionale stipulati in materia di medicina penitenziaria, di dipendenze patologiche e potenziamento delle strutture territoriali, di prevenzione suicidaria e salute mentale e potenziamento delle strutture territoriali, oltre che in materia di inclusione sociale.

Gli atti normativi di riferimento sul piano nazionale rimangono:

il DPCM 1 aprile 2008 *"Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria.";*

il Decreto 21 aprile 2000 di "*Approvazione del progetto obiettivo per la tutela della salute in ambito penitenziario*".

Sul piano giuridico, scientifico e culturale ci si è sforzati di sintetizzare le espressioni istituzionali ritenute più qualificanti ed autorevoli.

All'interno di questo quadro normativo ed amministrativo regionale, l'aspirazione al cambiamento in tutto il settore dell'inclusione sociale è forte, un cambiamento che parte dall'aspirazione di ricreare quei connotati, sentimenti di "Comunità" che in Puglia sono stati e potranno ancor più in futuro essere il più potente fattore di sicurezza sociale e tutela di libertà individuale.

La sicurezza sociale si conquista più efficacemente e durevolmente attraverso la prevenzione, ed è frutto della pedagogia della responsabilità.

La libertà individuale è certamente nella tutela dei diritti fondamentali.

L' esecuzione penale deve tendere a riabituare ovvero ad avviare per la prima volta, la singola persona ad esercitare la responsabilità nella libertà dai bisogni fondamentali.

Nell'esecuzione penale il diritto alla salute come deriva dall'OMS e come ci siamo sforzati di dimostrare nella *vis prescrittiva* delle varie norme, atti e documenti della presente ricognizione, acquista un forza pedagogica. Le Istituzioni: Regione Puglia ed Amministrazione Penitenziaria, quale insieme di "Comunità educante", debbono sostenere il faticoso ma importante processo dell'uomo alla aspirazione della libertà responsabile, fattore che rende forti e sicure le Comunità.

In Puglia si intende segnare un' altra tappa importante verso il processo d'uscita della medicina penitenziaria dalla fase transitoria, quale ulteriore avanzamento nel processo di evoluzione nell'esecuzione penale, figlia del bisogno, verso i principi costituzionali ed europei.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Dividere la contiguità tra bisogno ed organizzazioni criminali, creando aree non penetrabili nell' esecuzione penale è il disegno sociale che si delinea in Puglia e nella stessa Amministrazione Penitenziaria proprio per isolare e confinare in un carcere maggiormente selettivo la criminalità organizzata e/o radicata.

Il varo da parte della Giunta Regionale della Puglia dell'innovativa esperienza di recupero individualizzato nel territorio, per sperimentare la creazione di un circuito virtuoso di recupero, fuori dalla mura del carcere, a formare "comunità educanti" sul territorio và in questa Direzione.

Un progetto sancito con il protocollo d'intesa tra la direzione del carcere capoluogo lo scorso luglio 2014.

La devianza figlia del bisogno è da distinguere nettamente dalla devianza quale scelta di vita organizzata o ancor più quale parasistema organizzato contrapposto allo Stato o alla comunità legale.

Da qui riparte il processo di inclusione sociale nel proprio territorio ed insieme di scardinamento delle sacche di disperazione da cui la criminalità organizzata attinge sub cultura ed "arruolamenti".

Tornando alla Medicina Penitenziaria, le proposte di superamento della fase transitoria sono pronte da tempo in Puglia, come si vede dalla ricognizione in questo stesso studio, sia negli atti regionali che delle AASSLL, sia negli atti dei tavoli tecnici congiunti con l'Amministrazione penitenziaria pugliese e gli istituti penitenziari.

Si trattava e si tratta di dare organicità e sistematicità a tutto il lavoro già svolto per approntare una proposta deliberativa, che si spera con la presente ricognizione, si possa quanto prima varare.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

La necessità di superamento della fase transitoria è reclamata quotidianamente dall'operatività dei medici e paramedici della sanità penitenziaria e dagli stessi dati di domanda sanitaria in carcere ed in esecuzione penale esterna:

- aumento dell'utenza tossico/alcool dipendenza;
- aumento dell'utenza con problematiche psichiatriche varie insieme ai suicidi, tentativi di suicidio ed atti auto ed etero aggressivi;
- aumento degli interventi sanitari dentro e soprattutto all'esterno del carcere.

Analoga spinta riformatrice viene dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), nel quale il direttore dell' Ufficio Sanitario ha approntato proposte dal piglio riformatore.

Decisiva richiesta per una Sanità Penitenziaria organizzata e strutturata viene altresì dalla spinta al cambiamento dei Garanti Regionali per i diritti dei detenuti.

La necessità del confronto con le Regioni al tavolo di consultazione Permanente per la sanità penitenziaria fa registrare un cammino lento ed a velocità variabile, in relazione alle capacità dei singoli Governi regionali ad accedere ad una fase normativa e culturale in linea con i dettami Europei e Costituzionali.

Solo poche Regioni hanno approvato leggi con le quali hanno superato la fase "transitoria" ed approdato ad un servizio sanitario penitenziario adeguato a garantire in concreto il diritto alla salute delle persone detenute.

Solo poche Regioni, tra queste Toscana e Emilia Romagna, hanno potuto superare il nodo cruciale del precariato dei molti medici penitenziari ed insieme eliminare le prestazioni dei medici penitenziari, quali prestazioni residuali o di complemento dell'attività professionale. Radicando così quel passaggio ormai da tutti voluto da una sanità di **"prestazione al bisogno"** alla **"presa in carico"** complessiva della persona detenuta.

Lo stesso Comitato nazionale per la Bioetica nel suo citato parere del 27 settembre 2013 -contenuti ripresi dalla Commissione Palma- indica a proposito del personale sanitario aspetti etici specifici e sollecita ad un cambio culturale gli stessi medici penitenziari.

Un'ulteriore dilazione dell'introduzione di una nuova organizzazione (servizio) della sanità penitenziaria connoterebbe ancor più lesioni dei diritti ed anche tensioni e disfunzioni negli Istituti Penitenziari.

Una condizione che ha determinato il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ad indirizzare al <Tavolo di consultazione Permanente per la sanità penitenziaria>, presso la conferenza unificata Stato/Regioni, con propria nota n. 121958 del 5 aprile 2013 una sollecitazione alla richiesta di *"... porre con urgenza nella prima riunione utile di codesto Tavolo di consultazione permanente, le problematiche già illustrate con lettera circolare n. 0153427 del 14/4/2011.....considerati gli inviti pervenuti dal Ministero della Salute e le sollecitazioni giunte da organismi internazionali, come il Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) nell'ultimo rapporto relativo alla visita in Italia (13-25 maggio 2012)".*

Durante quella visita in Italia il Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) ha visitato anche il carcere del capoluogo pugliese, in relazione alla presenza del Centro Clinico Penitenziario di riferimento non solo di tutta la Regione Puglia ma anche di gran parte del bacino di utenza penitenziaria del sud Italia.

In quella visita fu proprio la condizione sanitaria del penitenziario barese ad essere maggiormente attenzionata, cui seguirono segnalazioni su diversi aspetti critici.

Lo stesso Ministro della Giustizia con il "messaggio" diffuso il 19/2/2014 (nota n.0062851), interviene *"...sul piano d'azione in materia di interventi per il complessivo miglioramento del sistema penitenziario..."* sollecitando misure di raccordo operativo più efficaci e stringenti tra la *"....presa in carico sanitaria e la responsabilità dell'Amministrazione Penitenziaria".*

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Responsabilità complessiva unitaria del compito di "custodia" che giammai è venuta meno, come ribadisce lo stesso Ministro, col passaggio della competenze alla sanità regionale, e che rimane tutta integra in capo all'Amministrazione Penitenziaria ed, a livello locale, al direttore dell'istituto.

Da qui l'importanza e la necessità di raccordo operativo funzionale quotidiano, nell'ambito dell'autonomia professionale dei sanitari, tra le due istituzioni.

Peraltro recentemente si rileva un consistente numero di richieste di trasferimento di detenuti, per motivi di salute, formulate dai servizi sanitari degli istituti penitenziari che si dichiarano non in grado di fornire assistenza sanitaria adeguata, con intasamento degli istituti che hanno la presenza di maggiori servizi di medicina penitenziaria o come presso l'istituto del capoluogo pugliese dotato di centro diagnostico terapeutico (C.D.T.).

L'allontanamento del detenuto dal proprio ambito familiare e territoriale di appartenenza, con la conseguente concentrazione in singoli istituti di detenuti che necessitano di cure, spesso psichiatriche, determinano, anche per tale aspetto, un aumento di casi ed eventi critici quali tentativi di suicidio, auto ed etero aggressioni, affievolendo di molto la possibilità di trattamenti mirati e socializzanti.

Si rileva un dato in aumento anche di casi di trasferimento di detenuti pugliesi in altre Regioni solo per motivi sanitari, oltre che, come già detto, dell'aumento di invii presso ambulatori esterni agli istituti, per fruire di prestazioni specialistiche(visite e prestazioni diagnostiche).

Il riordino, per una Sanità penitenziaria regionale, in linea con le normative, direttive e propositi sin qui esplicitati in sintesi, dovrà articolarsi sul consolidamento di molta operatività esistente unitamente ad elementi operativi nuovi che qui si intendono formulare alla luce dell'esperienza fatta.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Indicazioni operative programmatiche

Prima di procedere ad un articolato normativo da proporre per il confronto si ritiene necessario formulare alcune fondamentali linee e proposizioni per un orientamento programmatico in materia di sanità penitenziaria, che per comodità di consultazione del presente studio/ricognitivo, chiameremo *"indicazioni operative programmatiche"* sì da formare un allegato (allegato A) integrante della proposta deliberativa.

Il lavoro del tavolo tecnico Regione Puglia/Amministrazione Penitenziaria (PRAP), ed il recentissimo studio della responsabile dell'Ufficio sanitario del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria forniscono elementi importanti che qui si riprendono per un immediato varo del riordino della Sanità Penitenziaria in Puglia.

Sanità Penitenziaria Regione Puglia
-articolazioni aziendali (ASL) degli istituti penitenziari-
"linee operative programmatiche".
-allegato A-

(si suggerisce quale allegato alla legge regionale istitutiva)

a) In ogni articolazione aziendale ASL presso le direzioni degli istituti penitenziari della Regione Puglia è nominato un referente responsabile a tempo pieno, con compiti di coordinamento e operatività sistemica con le direzione degli istituti penitenziari per il raggiungimento dei fini istituzionali unitari, nel rispetto delle autonomie professionali e funzionali.

b) Tali referenti/responsabili con le rispettive articolazioni aziendali formano una rete, ai vari livelli, costituenti il Servizio di medicina penitenziaria in Puglia.

c) La Rete dei Presidi Sanitari, dovrà operare quale Servizio unitario detentore dei flussi dei dati e servizi dedicati alle persone detenute negli istituti

penitenziari e nei servizi della Giustizia Minorile del territorio regionale pugliese.

d) Un sistema articolato di presidi con caratteristiche di complessità organizzativa e funzionale diversificati, che costituiscano la Rete Regionale per l'Assistenza Sanitaria Penitenziaria, al fine di tendere a garantire che tutti i bisogni di salute dei detenuti trovino adeguata ed appropriata risposta all'interno delle strutture regionali intra penitenziarie e territoriali.

e) I presidi sanitari saranno organizzati nel Servizio Sanitario Penitenziario Regionale, d'intesa col tavolo tecnico dell'Amministrazione Penitenziaria Regionale, con caratteristiche e potenzialità differenti a seconda delle dimensioni, delle presenze, della tipologia di detenuti, del turnover di arrestati o detenuti, in relazione ai circuiti penitenziari regionali ed in relazione alle strutture sanitarie del territorio.

f) Le singole AASSLL in concerto con le Direzioni degli istituti penitenziari, opereranno, entro e non oltre un anno dall'entrata in vigore delle presenti disposizioni, una comparazione del modello organizzativo di cui alla delibera della Giunta regionale n. 361 dell' 8 marzo 2011 con le esigenze attuali degli istituti penitenziari ad esito della ricognizione di cui al precedente punto "e".

g) Le proposte concordate, di eventuali modifiche al modello organizzativo approvato e verificate e formalizzate col tavolo tecnico regionale tra Regione Puglia ed Amministrazione Penitenziaria saranno sottoposte alla Giunta regionale per la definitiva e formale approvazione.

h) Il Presidio sanitario penitenziario, quale articolazione aziendale della Azienda Sanitaria, istituito presso ogni direzione di Istituto Penitenziario, eroga l'assistenza sanitaria garantendo la continuità assistenziale, l'azione multidisciplinare e l'integrazione di interventi a favore della persona detenuta, mediante il ricettario

unico regionale, anche per rispondere alla necessità dei flussi informativi.

i) Le articolazioni aziendali nelle strutture penitenziarie sono parte integrante del Servizio sanitario regionale accreditate dalle aziende sanitarie.

j) La Regione Puglia per il tramite delle sue Aziende Sanitarie, assicura la promozione della salute, la diagnosi e la cura degli eventi patologici acuti e cronici di norma all'interno delle strutture penitenziarie, valorizzando le risorse sanitarie ivi disponibili.

k) Quando necessario, in relazione alla tipologia dell'evento morboso od alla complessità della prestazione necessaria, le prestazioni sono erogate in luoghi esterni di cura in conformità alla normativa vigente.

l) La Regione Puglia per il tramite delle sue AASSLL assicura gli interventi sanitari nei reparti di ricovero e degenza all'interno delle strutture ospedaliere ai sensi dell'art. 7 del decreto legge 14 giugno 1993 n. 187 convertito con la legge n. 296/1993.

m) La Regione Puglia per il tramite delle sue Aziende Sanitarie assicura altresì gli interventi di screening e diagnosi precoce previsti dalla normativa, l'assistenza medica di base, l'assistenza farmaceutica ed integrativa, e le visite medico-specialistiche ambulatoriali.

n) Laddove si riscontri l'esigenza di una prestazione specialistica ambulatoriale non disponibile all'interno dell'istituto penitenziario o nelle Aziende Sanitarie di competenza, la stessa è garantita anche attraverso specifici accordi con altre Aziende Sanitarie, specie per la diagnostica strumentale ad alta tecnologia (TAC, RMN, PET, ecc.).

o) La Regione Puglia per il tramite delle sue Aziende Sanitarie assicura in tutti gli istituti penitenziari programmi di educazione e promozione alla salute.

p) In tutte le sedi delle Case Circondariali e Penali degli istituti penitenziari è garantita la presa in carico ed il trattamento dei detenuti tossicodipendenti e alcoldipendenti.

q) Come previsto nel D.P.C.M. 1.4.2008 Allegato A e allegato C, in merito alla *"Prevenzione, cura e riabilitazione nel campo della salute mentale"*, le Aziende Sanitarie prestano particolare attenzione alle persone con disturbi mentali, per garantire appropriati interventi e tutte le possibilità di cura e di promozione della salute mentale.

r) A tal fine, le Aziende Sanitarie concordano con le Direzioni penitenziarie protocolli operativi volti a definire e potenziare le modalità di collaborazione tra gli operatori sanitari e gli operatori penitenziari per l'individuazione precoce del disagio dei detenuti e per la riduzione del rischio di suicidio e di autolesionismo in ambiente penitenziario, attraverso un servizio psicologico. Tali protocolli potranno essere rivisti periodicamente in relazione alla incidenza degli eventi di cui alla presente disposizione.

s) A tal fine i Dipartimenti di salute mentale delle AASSLL assicurano oltre il servizio psichiatrico previsto dal modello organizzativo approvato dalla Regione Puglia, il servizio psicologico delle equipe dei Centri di igiene mentale in tutte le Case Circondariali della regione, per i colloqui di primo ingresso, ai fini della individuazione degli aspetti di rischio ai sensi del comma 3 art. 23 del dpr 230/2000.

t) La Regione Puglia individua nel Centro Diagnostico - Terapeutico (CDT - Centro Clinico) di Bari un Presidio medico Multi -professionale Integrato con sezione dedicata e specializzata di assistenza intensiva, quale unità operativa di medicina penitenziaria.

u) Tale unità operativa di cui al precedente punto "t" è da considerare parte integrante delle rete nazionale dei centri clinici del sistema penitenziario italiano. (Bari, Cagliari, Genova Marassi, Messina, Milano Opera, Milano San Vittore, Napoli Poggioreale, Napoli Secondigliano, Parma, Pisa (M e F), Roma Regina Coeli, Sassari, Torino 'Lorusso e Cotugno').

v) Le Aziende Sanitarie sono titolari della gestione di tutte le attività dedicate alla tutela della salute della popolazione detenuta senza distinzione di nazionalità, compresa quella extracomunitaria (in questi casi garantendo la sostanzialità dell'efficacia attraverso la mediazione interculturale) e dei bambini al seguito di madri detenute, laddove presenti in esenzione di contributo ai servizi ed alla spesa sanitaria.

w) I responsabili delle articolazioni aziendali all'interno dei singoli istituti, di cui al punto "a" adottano d'intesa con le direzioni penitenziarie accordi operativi continuamente monitorati e rinnovabili per la realizzazione di buone pratiche:

- per la medicina penitenziaria di base;
- per la specialistica;
- nei ricoveri ospedalieri;
- nella gestione di emergenze e urgenze;
- per valutazione, prevenzione e cura ed interventi dei rischi suicidari ed auto lesivi durante la detenzione sin dall'atto ingresso ("presa in carico");
- per le attività integrate e di stretta collaborazione dei Ser.T. e D.S.M. con le attività trattamentali dell'istituto penitenziario.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Articolazione di un possibile testo di legge regionale.

Premesso che,
con D.P.C.M. 1/4/2008, recepito dalla Giunta Regionale con provvedimento n. 1747 del 23/09/2008, sono state emanate le norme tese a disciplinare *"modalità e criteri per il trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale delle funzioni sanitarie dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria"*,

in attuazione del predetto DPCM, la Giunta ha, altresì, dato mandato alle AASSLL di prendere in carico il personale di ruolo già dipendente del Ministero della Giustizia alla data del 15 marzo 2008,

con decreto legislativo n. 230 del 22/6/1999 *"Riordino della medicina penitenziaria, in applicazione dell'art. 5 della Legge 30 novembre 1998 n. 419"* sono state emanate le norme di principio atte a garantire, nei confronti dei detenuti e degli internati, il diritto alla erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione normalmente erogate dal Servizio Sanitario nazionale,

l'art. 3 - comma 2 del citato decreto, nel richiamare le specifiche competenze in materia sanitaria, attribuisce alle Regioni le competenze in ordine alle funzioni di organizzazione e programmazione dei servizi sanitari regionali negli istituti penitenziari e il controllo sul funzionamento dei servizi medesimi,

con l'Accordo Conferenza Permanente Rapporti Stato Regioni del 22/11/2001 tra Governo, Regioni e Province Autonome sono stati definiti, ai sensi dell'art. 1. del D.Lgs. n. 502/92 e s.m.i, i livelli essenziali di assistenza sanitaria,

con la L.r. n. 25/06 sono state emanate norme in tema di "Principi e organizzazione del Servizio Sanitario Regionale.

Visto l'Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Autonomie locali concernente la definizione delle forme di collaborazione

relative alle funzioni della sicurezza ed i principi ed i criteri di collaborazione tra l'ordinamento sanitario e l'ordinamento penitenziario e della giustizia minorile, in attuazione dell'articolo 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 aprile 2008 (Rep. 102/Conferenza Unificata del 20.11.2008).

Considerato che,
la Giunta regionale con deliberazione n. 361 del 8/3/2011 ha approvato la *"definizione del modello organizzativo dell'assistenza sanitaria da garantire omogeneamente nelle strutture penali del territorio regionale in favore di tutti i cittadini detenuti"*,

la Giunta regionale, al fine di scongiurare possibili interruzioni di servizio e per non disperdere la specifica professionalità maturata dagli operatori, a partire dall'anno 2009 a tutt'oggi, ha provveduto a prorogare con successivi atti, i contratti di lavoro in scadenza del personale sanitario impegnato nella medicina penitenziaria, di cui in ultimo con deliberazione n. 1076 del 27/5/2014.

Preso atto che,
con l'art. 21 della Legge regionale 25/2/2010, n. 4 "*Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali*", il Consiglio Regionale aveva definitivo le procedure per la regolamentazione dei rapporti giuridici di tutto il personale addetto all'erogazione dell'assistenza negli Istituti Penali,

il suddetto articolo 21 è stato con la sentenza n. 68/2011 della Corte Costituzionale dichiarato parzialmente illegittimo sospendendone gli effetti, ad eccezione del comma 7 del medesimo articolo,

il DPCM 1 aprile 2008, recante norme circa il trasferimento al SSN delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e strumentali in materia di sanità penitenziaria, ha stabilito che il personale sanitario del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e del Dipartimento della Giustizia Minorile, venga trasferito al SSN in modo differenziato in base al rapporto di lavoro in essere alla data del 15 marzo 2008,

il D.P.C.M. 1 Aprile 2008 all' articolo 3 prevede in ogni caso che i rapporti di lavoro:

del personale dipendente di ruolo in servizio alla data 15/03/08, di cui all'art. 4 della Legge n.740 del 1970, siano inquadrati con le modalità stabilite dallo stesso D.P.C.M;

del personale sanitario normato ai sensi della legge 740/1970, art. 50, 51, 52 e 53 della citata legge n.740/1970 in essere alla data del 15/03/08 continuano ad essere disciplinati dalla citata legge fino alla relativa scadenza e che, qualora tali rapporti siano a tempo determinato con scadenza anteriore al 31/03/09, gli stessi siano prorogati ….".

Considerato inoltre che,

le indicazioni contenute nel DPCM di trasferimento del 1 aprile 2008 sono state recepite con la deliberazione della Giunta regionale n. 1747 del 23 settembre 2008 anche in ordine ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato, oltre che dalle AASSLL regionali. (per l'ASL BARI il recepimento è avvenuto con deliberazione n. 1285 del 9 ottobre 2008 si è provveduto ad acquisire tutto il personale interessato, come da elenchi allegati alla stessa deliberazione,

a tutt' oggi non sono state fornite dalla Amministrazione centrale dello Stato ulteriori indicazioni in merito alle modalità di inquadramento giuridico dei suddetti rapporti di lavoro provvisori di cui agli artt. 50,51,52,53 della legge 740/1970.

le censure della Corte Costituzionale,

è necessario definire, nelle more delle indicazioni nazionali ed in attesa delle definizioni dei modelli contrattuali a livello nazionale ed integrativo regionale, le linee di indirizzo per la definizione dei rapporti di lavoro nel SSN del personale operante negli istituti penitenziari pugliesi ex artt. artt. 50,51,52,53 della legge 740/1970

Considerato altresì che,

la stessa Regione Puglia – Area Politiche per la promozione della Salute, delle persone e delle pari opportunità- **sin dal 2009** ha in atto uno specifico progetto obiettivo inerente le problematiche concernenti il trasferimento delle competenze della medicina penitenziaria al SSR e che riguarderà tutto il personale dipendente attualmente operante negli istituti penitenziari pugliesi; (vedasi nota tale Ufficio n. 24/7869/ATP/3 dell'11 giugno 2009),

risponde all'interesse regionale l'adozione da parte delle Aziende sanitarie di modelli organizzativi più appropriati alle mutate esigenze assistenziali, che promuovano e valorizzino l'impiego del personale non di ruolo transitato dal Ministero della Giustizia in modo uniforme ed omogeneo.

Ritenuto che,

fermo restando l'inquadramento del personale di cui al citato art. 4 L.740/70 già inquadrato nelle rispettive AASSLL ai sensi del punto 3, 4 comma, del dispositivo della deliberazione della Giunta Regionale n.1747 del 23 settembre 2008 e del personale transitato nel Dipartimento delle Dipendenze ex dpr 309/90,

con delibera della Giunta Regionale n. 1076 del 22 Maggio 2014, l'Assessorato al Welfare ha effettuato, con il supporto dell'Osservatorio Regionale Permanente per la Sanità Penitenziaria, un attento monitoraggio della situazione giuridica del personale sanitario, medico e non medico che, a qualsiasi titolo, opera all'interno delle strutture penali del territorio regionale, attraverso la predisposizione di un apposito strumento di rilevazione che ha permesso di individuare, per ciascun operatore, la tipologia di incarico, l'orario di servizio e gli altri incarichi di cui risulta, eventualmente, titolare. (Personale in carico a tutte le AASSLL regionali, per ASL Bari vedasi deliberazione n. 1297 del 18 luglio 2014) .

Che la stessa deliberazione n. 1076 del 22 Maggio 2014 detta norme transitorie in attesa della definizione di una normativa nazionale.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Che da tale ricognizione del personale, oggetto di successivo approfondimento in seno all'Osservatorio Regionale, ai fini della predisposizione di direttive per tutte le AASSLL, avendo come obiettivo primario il miglioramento della qualità dell'assistenza che deve essere garantita ai soggetti detenuti negli istituti penali pugliesi, sono emersi i seguenti dati:

1) Medici incaricati n. 16 (di ruolo);

2) Medici addetti al servizio di guardia, n. 69;

3) Medici Specialisti n. 96 (di cui n.64 titolari di convenzione di specialistica ambulatoriale (SUMAI) e n. 32 titolari di contratto a chiamata o ad ora);

4) Personale paramedico n. 149 (infermieri, infermieri generici, personale tecnico sanitario, personale della riabilitazione, ausiliari socio sanitari. Le 149 unità di personale paramedico sono suddivise in 68 unità di ruolo, 17 unità a tempo determinato, 64 unità a contratto).

Considerato infine che,
i contratti di lavoro dei medici addetti al servizio di guardia, i medici specialisti titolari di contratto a chiamata o ad ore e le unità di personale paramedico a contratto, riguardano un complessivo di 165 unità,

con la stessa deliberazione si ritiene necessario superare l'attuale intervento sanitario "a chiamata" o "a gettone" che non garantisce la necessaria continuità,

la stessa deliberazione richiama tutte le AASSLL, ai sensi dell'art. 21, comma 7, della L.R. n. 4/2010, all'obbligo di rispettare la normativa nazionale ed europea in materia di orario di lavoro, individuando il tetto massimo di quarantotto ore settimanali (come da direttiva CEE n 88 del 04.11.2003,

la stessa deliberazione altresì indica che le carenze orarie che si andranno a ravvisare, in virtù dell'applicazione del limite delle 48 ore lavorative per il personale ad oggi impegnato nell'assistenza negli istituti di pena, dovranno essere coperte mediante le

seguenti modalità, come stabilito da tale deliberazione regionale n. 1076/2014:

a) l' utilizzo del personale dipendente della ASL, secondo gli istituti contrattualmente previsti (straordinario - progetto finalizzato);
b) completamento orario dei medici di continuità assistenziale in forza alla ASL;
c) attribuzione di nuovi incarichi di continuità assistenziale;
d) per il personale paramedico in forza negli istituti di pena, titolare di ulteriori rapporti di lavoro con la stessa ASL o con altri enti pubblici o privati, obbligo di produrre nulla osta alla prosecuzione dell'impegno lavorativo all'interno dell'istituto penitenziario, sempre nel rispetto del tetto massimo delle 48 ore;
e) che la stessa deliberazione infine stabilisce la copertura contabile della spesa rinveniente nel finanziamento di € 10.299.973,00 iscritto sul capitolo 711046 UPB 5.7.1. del bilancio di previsione regionale 2014.

Ritenuto infine che,

a mente del DPCM 1 aprile 2008 e per quanto sin qui enunciato, è necessario attuare da parte della Regione Puglia l'obiettivo di superare il continuo regime di proroga per tali tipi di contratto.

Preso atto infine che,

il D.P.C.M. 1 Aprile 2008 all' articolo 3 prevede per i rapporti di lavoro del personale sanitario normato ai sensi della legge 740/1970, art. 50, 51, 52 e 53 in essere alla data del 15/03/08 continuano ad essere disciplinati dalla citata legge fino alla relativa scadenza e che, qualora tali rapporti siano a tempo determinato con scadenza anteriore al 31/03/09, gli stessi siano prorogati ….".

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Ritenuto per tutto quanto sopra, di prevedere che:

- ✓ in attesa delle definizioni dei modelli contrattuali a livello nazionale ed integrativo regionale,
- ✓ al fine di evitare continue proroghe,
- ✓ assicurare continuità terapeutica,
- ✓ assicurare una omogenea applicazione delle disposizioni previste dal DPCM e di garantire in modo uniforme i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie,

tutti i contratti in essere relativi ai:

a) medici incaricati "provvisori", ai sensi dell'art. 50 della L. 740/70 (per copertura di posti vacanti o per sostituire il medico incaricato dimissionario o perdente posto) ;
b) medici addetti al Servizio Integrativo di Assistenza Sanitaria o SIAS (guardia medica interna agli istituti di pena), ex art. 51 della L. 740/70;
c) medici specialisti (varie branche), incaricati dal Direttore dell'Istituto, mediante convenzioni, in vigenza dell'art. 52 della L. 740/70;

come rilevato dalla deliberazione regionale n. 1076 del 22 Maggio 2014, in applicazione analogica di quanto al comma 4 dell'art. 3 del DPCM 1 aprile 2008 e delle ripetute proroghe, **rimangano prorogati a carico delle rispettive AASSLL, senza ulteriore spesa aggiuntiva.**

Quanto sopra in attesa della specifica trattativa nazionale dedicata alla medicina penitenziaria che ne determini le procedure di inquadramento in ruolo di tale personale ad esito dell' attività in corso per gli "Accordi della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano" e comunque per un termine non superiore a 12 mesi dal rinnovo del contratto in essere.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

VISTO,

l'Allegato A, parte integrante del D.P.C.M. 1.04.2008, che delinea un sistema di assistenza sanitaria che tenga conto della specificità della condizione di reclusione e di privazione della libertà, attraverso l'azione complementare e coordinata di tutti i soggetti e le istituzioni che, a vario titolo, concorrono alla tutela della salute della popolazione ristretta,

in particolare nel paragrafo "prestazioni specialistiche", viene precisato che "l'Azienda sanitaria garantisce le prestazioni specialistiche su richiesta del medico responsabile o di altro specialista, da erogarsi all'interno dell'istituto di pena ovvero, nel rispetto delle esigenze di sicurezza, presso gli ambulatori territoriali o ospedalieri",

le "Indicazioni sui modelli organizzativi" contenute nel sopracitato Allegato A, secondo cui nella definizione dei modelli organizzativi dell'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari, deve tenersi conto di taluni criteri, tra i quali la tipologia dei ristretti (collaboratori di giustizia, alta sicurezza ecc.) o particolari esigenze di sicurezza,

che tale indicazione viene ribadita nell'Accordo 20/11/2008 concernente la definizione delle forme di collaborazione relative alle funzioni della sicurezza ed i principi ed i criteri di collaborazione tra l'ordinamento sanitario e l'ordinamento penitenziario e della giustizia minorile, in attuazione dell'articolo 7 del D.P.C.M. 1.04.2008.

Visto il Decreto 21 aprile 2000 di " *Approvazione del progetto obiettivo per la tutela della salute in ambito penitenziario*

Considerato che l'Amministrazione regionale, per dare effettività al principio costituzionale di tutela del diritto alla salute nei confronti delle persone detenute,

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

ha sottoscritto, diversi protocolli d'intesa col Ministero della Giustizia:

l'8/3/2005, il 13 giugno 2006 ed il 20 febbraio 2008 oltre che con il Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria PUGLIA e la Direzione del Centro per la Giustizia Minorile per la Puglia in data 25 ottobre 2011 e il 28 settembre 2012, oltre che ai vari protocolli d'intesa in essere tra le singole AASSLL e le direzioni degli istituti penitenziari pugliesi.

Che tali protocolli sono tutti finalizzati ad assicurare, in modo efficace e condiviso, l'erogazione di adeguate azioni di prevenzione, assistenza specialistica e farmaceutica in favore dei detenuti presenti negli istituti penitenziari della Regione Puglia.

Che i tavoli di concertazione con l'Amministrazione penitenziaria hanno prodotto gli approfondimenti tecnici in termini di valutazione e necessità per strutture, servizi e personale necessario per l'espletamento dell'attività di medicina penitenziaria.

Che il Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà della Regione Puglia, incaricato dal Consiglio Regionale, ha reso al Presidente della Regione Puglia la relazione ricognitiva richiesta dal Presidente Vendola all'Ufficio del Garante avvalendosi della collaborazione di esperienze vive, agli atti, da cui emerge una ricognizione dettagliata e specifica della materia, unitamente alla proposta di superare la fase transitoria della operatività della sanità in Puglia e procedere alla "istituzione di uno specifico Servizio Sanitario Penitenziario nell'ambito del Servizio Sanitario regionale", sintetizzandone i dettami normativi già contenuti in leggi nazionali e regionali, direttive, atti, accordi, esperienze europee, nazionali e regionali scaturite dal confronto plurimo derivante dall' esercizio del suo Ufficio in questi anni negli istituti penitenziari pugliesi in collaborazione con l'Amministrazione Penitenziaria pugliese.

Studio, Ricognizione e Proposte in materia di Sanità Penitenziaria in Puglia
de leonardis minervini rossi -settembre 2014-

Considerati gli approfondimenti condotti,
si propone di sottoporre al Consiglio Regionale:

1) L' istituzione del **Servizio Sanitario Penitenziario regionale**, quale struttura nell'ambito del Servizio Sanitario Regionale.

2) A tal fine ogni ASL individuerà al suo interno ed in ogni istituto penitenziario un dirigente medico a tempo pieno che, come disciplinato dalle linee programmatiche di cui all'allegato A, sarà responsabile di tutte le attività di medicina penitenziaria e coordinerà tutti i servizi, compresi, sul piano funzionale, quelli dei Dipartimenti (SerT e DSM) operanti nella struttura penitenziaria.

3) Il responsabile di cui al punto 2 è altresì responsabile della gestione dei locali sanitari, strumentazioni, arredi.

4) Il responsabile di cui al punto 2 inoltre assicura, quale responsabile dell'articolazione aziendale della ASL nel singolo istituto di pena, costante azione di raccordo con l'Amministrazione Penitenziaria e le singole Direzioni degli Istituti.

5) Alla funzione di responsabile della medicina penitenziaria negli Istituti penitenziari di cui al precedente punto 2 non sono applicabili le deroghe previste dall'art. 2 comma 2 della Legge n.740 del 1970 in quanto riservate esclusivamente ai rapporti di lavoro sino ad esaurimento del personale svolgente esclusivamente le funzioni di "medico incaricato", a mente della stessa norma.

6) Ogni ASL nell'ambito dei fondi sinora stanziati e dei fondi generali assegnati, adotta proprie deliberazioni, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, per la piena attuazione, ove non ancora realizzata, di quanto al modello organizzativo di cui alla delibera della Giunta Regionale n. 361 del 8/3/2011, prevedendo ulteriori servizi specifici per il

centro clinico del capoluogo pugliese, oltre quanto stabilito in detta deliberazione n.361/2011, in quanto unità autonoma a servizio dell'intera utenza penitenziaria regionale e di altre Regioni.

7) Nella realizzazione del modello organizzativo, ogni AASSLL dovrà applicare le *"linee operative programmatiche", di cui all' -allegato A-* che fa parte integrante e sostanziale del presente provvedimento.

8) Il modello organizzativo potrà essere rimodulato ogni tre anni dalla stessa Giunta ad esito delle procedure di confronto con l'Amministrazione Penitenziaria nell'ambito dell'osservatorio permanente sulla sanità penitenziaria, istituito con deliberazione n. 941/2009.

9) Tutto il personale sanitario e parasanitario che svolge funzioni nel Servizio Sanitario Penitenziario della Regione Puglia dovrà assicurare il tempo pieno previsto dai CCNL, in via assolutamente prioritaria e secondo le norme di compatibilità nazionali e regionali, per il servizio cui è destinato e come definito nel modello organizzativo approvato dalle ASL per i singoli istituti penitenziari.

10) Il personale proveniente dalla legge n.740 del 1970, ad esclusione delle funzioni mediche specialistiche orarie o a chiamata di cui al modello organizzativo approvato, dovrà essere chiamato, ad effettuare un'opzione, ove non già effettuata, per l'espletamento a tempo pieno delle sue funzioni.

11) Laddove l'interessato non intenda esercitare la sopra indicata opzione, sino ad esaurimento del servizio ex L.740/70, dovrà assicurare, in ogni caso, la sua presenza in istituto per non meno di tre ore giornaliere, a mente della stessa legge n. 740 del 1970 come novellata dalla legge di conversione n. 296 del decreto legge n. 187 del 14/6/1993.

12) Lo stesso personale proveniente dalla legge n.740 del 1970 è altresì tenuto al rispetto di quanto stabilito dal vigente comma 7 dell'art. 21 della Legge regionale n. 4 del 25/2/2010 applicativo della direttiva europea 93/104/CE e 2000/34/CE, recepita nell'ordinamento italiano col decreto legislativo 8 aprile 2003 n. 66.

13) Ai fini di cui sopra le AASSLL, all'atto di entrata in vigore della presente legge, adottano atti esecutivi immediati, da notificare al personale interessato ed alle direzione degli istituti penitenziari in cui svolgono la loro funzione, di adeguamento e rispetto di tutti gli obblighi normativi di cui ai precedenti punti delle presenti disposizioni per tutto il personale ivi indicato, ove non ancora adeguato.

14) **Dare mandato alla Giunta regionale di procedere:**

a. alla stabilizzazione di tutto il personale di cui alla deliberazione della Giunta Regionale n. 1076 del 22 Maggio 2014,a mente del DPCM 1 aprile 2008, ad esito della definizione degli "Accordi della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano", procedimento in atto di cui in premessa.

b. alla creazione della cartella sanitaria informatizzata unitamente al diario infermieristico.

c. alla distribuzione della carta dei servizi della medicina penitenziaria regionale nei singoli istituti penitenziari.

d. a interventi progressivi di realizzazione di infrastrutture per la tele diagnostica, esami e valutazioni d'urgenza.

e. a forme di monitoraggio e prevenzione ricorrente delle malattie trasmissibili.

15) di stabilire che le presenti norme non comportano oneri a carico del bilancio regionale in quanto i costi debbono rientrare nelle risorse finanziarie previste dal DPCM 1 aprile 2008, dai finanziamenti già allocati dalle varie deliberazioni regionali e dagli stanziamenti inseriti nel DEF per la sanità regionale.

261/odg

Consiglio Regionale della Puglia
N. 20140020553
16/12/2014 14:51
UDPC
Servizio Informatico e Tecnico
ENTRATA



O.d.g.

Ordine del Giorno su sanità penitenziaria

Il Consiglio Regionale

Premesso che

- a partire dal DPCM 1.4.2008 il Ministero della Giustizia trasferiva al Servizio Sanitario Nazionale attraverso le Aziende Sanitarie Locali delle Regioni le funzioni sanitarie, le risorse finanziarie, i rapporti di lavoro, le attrezzature e i beni strumentali relativi alla sanità penitenziaria.

- la Regione Puglia ha recepito nel proprio ordinamento il deliberato del DPCM in premessa attraverso alcune Delibere di Giunta quali la n. 1747/08, la 2020/09, la 2675/09, la 361/011 e la legge regionale 4/010 "Disposizioni in Materia di sanità" nonché attraverso i protocolli d'intesa sottoscritti il 10/011 e il 9/012 con il Provveditorato per la Puglia dell'Amministrazione Penitenziaria ed il Centro per la Giustizia Minorile.

- le AUSL a loro volta hanno sottoscritto singoli protocolli d'intesa applicativi con le direzioni degli Istituti Penitenziari della Puglia presenti nel proprio territorio.

- con la Delibera di Giunta Regionale n. 1076/014 la Regione indicava specifici orientamenti relativi alle 165 unità del personale presenti e necessarie negli istituti di pena (medici di guardia, medici specialisti a chiamata o a ore, personale paramedico) ed alla procedure di assunzione definendo con una specifica UPB, la 5.7.1 del bilancio di previsione 2014, una copertura finanziaria di oltre 10 milioni di euro.

impegna la Giunta

a superare la fase transitoria attraverso la strutturazione nel SSR di uno specifico Servizio di Medicina Penitenziaria sulla base dell'impianto normativo della LR 4/010 e delle disposizioni contenute nella DGR 1076/014 e dei protocolli di intesa sottoscritti con l'Amministrazione Regionale Penitenziaria in materia di medicina penitenziaria, di dipendenze patologiche, di prevenzione suicidi e salute mentale.

I Consiglieri

Losappio (SEL) Pino Lomigno (SEL) MICHELE VENTRICELLI (SEL) (F.I.)
(ROMANO PD)
(PELLEGRINO MILLO PSI)
(ATTAMASIO)
(DISABATO PPV)
(GIAMFREDDI)
(DAMIANO)
(NEGRO UDC)
(Antonio Martucci)
(NCD)

Consiglio Regionale della Puglia

IL CONSIGLIO REGIONALE

Premesso che:

- a partire dal DPCM 1 aprile 2008 il Ministero della Giustizia ha trasferito al Servizio sanitario nazionale (SSN), attraverso le Aziende sanitarie locali (ASL) delle Regioni, le funzioni sanitarie, le risorse finanziarie, i rapporti di lavoro, le attrezzature e i beni strumentali relativi alla sanità penitenziaria;
- la Regione Puglia ha recepito nel proprio ordinamento il deliberato del DPCM in premessa attraverso alcune deliberazioni di Giunta quali: n. 1747/2008, n. 2020/2009, n. 2675/2009, n. 361/2011 e la legge regionale 4/2010 "*Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali*", nonché attraverso i protocolli d'intesa sottoscritti nell'ottobre 2011 e nel settembre 2012 con il Provveditorato per la Puglia dell'Amministrazione Penitenziaria e il Centro per la Giustizia minorile;
- le Aziende Sanitarie Locali a loro volta hanno sottoscritto singoli protocolli d'intesa applicativi con le direzioni degli Istituti penitenziari della Puglia presenti nel proprio territorio;
- con la deliberazione di Giunta regionale n. 1076/2014 la Regione ha indicato specifici orientamenti relativi alle 165 unità del personale presenti e necessarie negli istituti di pena (medici di guardia, medici specialisti a chiamata o a ore, personale paramedico) definendo, in ordine alla procedura di assunzione, una specifica U.P.B., la 5.7.1 del bilancio di previsione 2014, con ccpertura finanziaria di oltre 10 milioni di euro,

IMPEGNA

la Giunta regionale a superare la fase transitoria attraverso la strutturazione nel SSR di uno specifico Servizio di Medicina penitenziaria sulla base dell'impianto normativo della l.r. 4/2010, delle disposizioni contenute nella DGR 1076/2014 e dei protocolli di intesa sottoscritti con l'Amministrazione regionale Penitenziaria in materia di medicina penitenziaria, dipendenze patologiche, prevenzione suicidi e salute mentale.

Approvato a maggioranza con l'astensione del consigliere Congedo nella seduta del 18 dicembre 2014

S.G.

Dott.ssa De Leonardis + dott Minervini

NP 02/02/15

GDAP - 0035333 - 2015

PU-GDAP-4000-31/01/2015-0035333-2015

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO

UFFICIO IV SERVIZI SANITARI

File: BARI APPREZZAMENTO

CASA CIRCONDARIALE BARI 03 FEB. 2015 Prot. n° 002626

AL DIRETTORE DELLA
CASA CIRCONDARIALE
BARI

AL RESPONSABILE DELL'AREA TRATTAMENTALE
DELLA CASA CIRCONDARIALE

E PER CONOSCENZA

AL PROVVEDITORE REGIONALE
DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
BARI

OGGETTO: "Riordino e istituzione della sanità penitenziaria in Puglia" - ricognizione, studio e proposte.

Migliorare la qualità dell'assistenza sanitaria in carcere significa migliorare la qualità della vita non solo della popolazione detenuta. Il lavoro svolto dalla dott.ssa Lidia de Leonardis Direttore della Casa Circondariale di Bari e dal dr. Tommaso Minervini Responsabile dell'Area Trattamentale del medesimo istituto, sostenuti dal Dott. Piero Rossi, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà e incoraggiati dal Provveditore Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per la Puglia, dott. Giuseppe Martone, coglie attentamente lo spirito innovatore della riforma della sanità penitenziaria e, soprattutto, costituisce una solida base per la sua realizzazione pratica.

Partendo da una scrupolosa disamina della normativa vigente e da un'analisi approfondita di quanto già prodotto in materia dai Dicasteri coinvolti, dagli Enti e dalle Commissioni nazionali ed internazionali, viene sviluppato un concetto di sanità penitenziaria che integra e supera lo sterile dualismo tra Amministrazione Penitenziaria e Sistema Sanitario Regionale. Entrambe le istituzioni partecipano quindi allo sviluppo di quel bene inviolabile che è la salute dell'uomo. Dando ognuna una propria visione, sono parte integrante dello stesso progetto di cultura.

Desidero, quindi, manifestare il mio vivo apprezzamento per l'opera svolta, frutto anche di un incessante impegno nella ricognizione, valutazione e valorizzazione ogni giorno della propria professionalità penitenziaria .

Per questo motivo è mio pensiero che il lavoro della dott.ssa De Leonardis e dal dr. Minervini sia un lavoro da sostenere e incoraggiare in tutte le sedi Istituzionali. Quale Direttore dell'Ufficio Servizi Sanitari e come Dirigente penitenziario sono onorata di aver contribuito ad ispirare tale programma ed assicuro fin d'ora la massima collaborazione per lo sviluppo dello stesso in Regione Puglia e la condivisione con gli altri Provveditorati Regionali.

Distinti saluti.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Paola Montesanti

Lidia De Leonardis

All 25

Detenute madri e asili nido - 31 dicembre 2014

31 dicembre 2014

Detenute madri e asili nido
Situazione al 31 Dicembre 2014

Regione di detenzione	Asili nido funzionanti	Asili nido non funzionanti	Istituti a custodia attenuata per detenute madri	Detenute madri con figli in istituto	Bambini in istituto	Detenute in gravidanza
ABRUZZO	1			1	1	
CALABRIA	1	1		1	1	1
CAMPANIA	1			8	8	1
EMILIA ROMAGNA		1				
LAZIO	1			11	12	6
LIGURIA	1					
LOMBARDIA	1		1	4	4	
PIEMONTE	1	1		1	1	
PUGLIA	1	1				
SARDEGNA	1		1			
SICILIA	1	1				
TOSCANA	1					1
UMBRIA	1					
VENETO			1	1	1	
Totale nazionale	12	5	3	27	28	9

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

ASILI NIDO E DETENUTE MADRI CON FIGLI DI ETA' INFERIORE A 3 ANNI CONVIVENTI
Serie storica semestrale degli anni: 1993 - 2014

Data di rilevazione	Asili nido funzionanti e istituti a custodia attenuata per detenute madri	Asili nido non funzionanti	Detenute madri con figli in istituto	Bambini minori di 3 anni in istituto	Detenute in gravidanza
30/06/1993	18	7	59	61	N.R.
31/12/1993	17	6	55	57	N.R.
30/06/1994	13	9	62	62	N.R.
31/12/1994	18	5	32	35	N.R.
30/06/1995	16	7	46	47	N.R.
31/12/1995	16	5	31	31	N.R.
30/06/1996	15	6	42	45	N.R.
31/12/1996	16	6	44	46	N.R.
30/06/1997	17	6	47	49	N.R.
31/12/1997	17	3	51	52	8
30/06/1998	15	3	44	49	7
31/12/1998	14	4	41	42	4
30/06/1999	17	4	66	70	21
31/12/1999	14	1	58	60	13
30/06/2000	13	0	56	58	15
31/12/2000	15	0	70	78	33
30/06/2001	17	2	79	83	21
31/12/2001	18	3	61	63	15
30/06/2002	16	2	57	60	28
31/12/2002	15	1	56	60	16
30/06/2003	15	2	43	47	8
31/12/2003	15	2	53	56	25
30/06/2004	15	2	69	71	17
31/12/2004	15	2	56	60	24
30/06/2005	14	3	44	45	38
31/12/2005	15	2	64	64	31
30/06/2006	15	2	59	63	15
31/12/2006	14	2	48	51	17
30/06/2007	16	2	43	45	22
31/12/2007	18	1	68	70	23
30/06/2008	16	1	58	58	36
31/12/2008	18	1	53	55	18
30/06/2009	16	5	72	75	5
31/12/2009	18	0	70	73	11
30/06/2010	17	2	53	55	14
31/12/2010	17	1	42	43	6
30/06/2011	17	1	53	54	18
31/12/2011	17	3	51	54	13
30/06/2012	16	1	57	60	16
31/12/2012	16	2	40	41	5
30/06/2013	16	1	51	52	23
31/12/2013	17	6	40	40	17
30/06/2014	21	2	43	44	18
31/12/2014	15	5	27	28	9

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

Detenuti lavoranti - 31 dicembre 2014

31 dicembre 2014

Riepilogo nazionale detenuti lavoranti
Situazione al 31 dicembre 2014

Regione di detenzione	alle dipendenze dell'Amministrazione		non alle dipendenze dell'Amministrazione		totale lavoranti	
	numero detenuti	di cui donne	numero detenuti	di cui donne	numero detenuti	di cui donne
italiani + stranieri						
Abruzzo	558	17	33	1	591	18
Basilicata	107	4	2	0	109	4
Calabria	573	15	31	0	604	15
Campania	1.289	77	202	16	1491	93
Emilia Romagna	716	19	118	7	834	26
Friuli Venezia Giulia	120	2	16	0	136	2
Lazio	1.322	150	196	18	1518	168
Liguria	227	17	53	0	280	17
Lombardia	1.656	161	671	49	2327	210
Marche	223	9	29	1	252	10
Molise	95	0	7	0	102	0
Piemonte	835	22	177	16	1012	38
Puglia	785	60	111	14	896	74
Sardegna	669	14	44	0	713	14
Sicilia	1.097	22	92	0	1189	22
Toscana	987	46	125	4	1112	50
Trentino Alto Adige	125	6	14	0	139	6
Umbria	371	20	21	0	392	20
Valle d'Aosta	38	0	8	0	46	0
Veneto	433	30	374	65	807	95
Totale Italiani + Stranieri	**12.226**	**691**	**2.324**	**191**	**14.550**	**882**
stranieri						
Abruzzo	69	2	2	0	71	2
Basilicata	16	1	0	0	16	1
Calabria	114	1	7	0	121	1
Campania	228	9	6	0	234	9
Emilia Romagna	341	8	34	5	375	13
Friuli Venezia Giulia	54	1	3	0	57	1
Lazio	570	80	35	5	605	85
Liguria	136	14	14	0	150	14
Lombardia	780	77	200	16	980	93
Marche	107	5	4	1	111	6
Molise	12	0	1	0	13	0
Piemonte	438	10	74	10	512	20
Puglia	154	13	6	3	160	16
Sardegna	265	5	11	0	276	5
Sicilia	249	4	11	0	260	4
Toscana	481	23	37	2	518	25
Trentino Alto Adige	69	3	9	0	78	3
Umbria	153	11	1	0	154	11
Valle d'Aosta	24	0	6	0	30	0
Veneto	231	15	185	27	416	42
Totale stranieri	**4.491**	**282**	**646**	**69**	**5.137**	**351**

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione Statistica

Detenuti lavoranti
Serie storica semestrale degli anni: 1991 - 2014

Data Rilevazione	Detenuti Presenti	Lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria	% Lavoranti alle dipendenze sul totale dei lavoranti	Lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria	% Lavoranti non alle dipendenze sul totale lavoranti	Totale lavoranti	% Lavoranti sui detenuti presenti
30/06/1991	31.053	9.594	89,66	1.106	10,34	10.700	34,46
31/12/1991	35.469	9.615	88,19	1.287	11,81	10.902	30,74
30/06/1992	44.424	10.698	91,21	1.031	8,79	11.729	26,40
31/12/1992	47.316	9.766	88,68	1.247	11,32	11.013	23,28
30/06/1993	51.937	9.861	88,34	1.301	11,66	11.162	21,49
31/12/1993	50.348	9.398	87,35	1.361	12,65	10.759	21,37
30/06/1994	54.616	9.995	86,98	1.496	13,02	11.491	21,04
31/12/1994	51.165	10.061	87,59	1.426	12,41	11.487	22,45
30/06/1995	51.973	9.979	83,83	1.925	16,17	11.904	22,90
31/12/1995	46.908	10.351	86,59	1.603	13,41	11.954	25,48
30/06/1996	48.694	9.989	85,11	1.747	14,89	11.736	24,10
31/12/1996	47.709	10.222	85,41	1.746	14,59	11.968	25,09
30/06/1997	49.554	10.156	84,45	1.870	15,55	12.026	24,27
31/12/1997	48.495	10.033	85,68	1.677	14,32	11.710	24,15
30/06/1998	50.578	10.691	86,55	1.661	13,45	12.352	24,42
31/12/1998	47.811	10.356	87,47	1.483	12,53	11.839	24,76
30/06/1999	50.856	10.253	85,66	1.717	14,34	11.970	23,54
31/12/1999	51.814	10.421	87,55	1.482	12,45	11.903	22,97
30/06/2000	53.537	10.978	87,19	1.613	12,81	12.591	23,52
31/12/2000	53.165	11.121	86,85	1.684	13,15	12.805	24,09
30/06/2001	55.393	11.784	85,30	2.031	14,70	13.815	24,94
31/12/2001	55.275	11.784	85,25	2.039	14,75	13.823	25,01
30/06/2002	56.277	12.110	84,36	2.245	15,64	14.355	25,51
31/12/2002	55.670	11.213	83,22	2.261	16,78	13.474	24,20
30/06/2003	56.403	11.198	82,16	2.432	17,84	13.630	24,17
31/12/2003	54.237	11.463	83,23	2.310	16,77	13.773	25,39
30/06/2004	56.532	11.951	84,08	2.263	15,92	14.214	25,14
31/12/2004	56.068	12.152	82,75	2.534	17,25	14.686	26,19
30/06/2005	59.125	11.824	81,01	2.771	18,99	14.595	24,68
31/12/2005	59.523	12.723	81,68	2.853	18,32	15.576	26,17
30/06/2006	61.264	12.591	81,23	2.910	18,77	15.501	25,30
31/12/2006	39.005	10.483	87,21	1.538	12,79	12.021	30,82
30/06/2007	43.957	11.005	87,29	1.603	12,71	12.608	28,68
31/12/2007	48.693	11.717	87,93	1.609	12,07	13.326	27,37
30/06/2008	55.057	11.633	86,73	1.780	13,27	13.413	24,36
31/12/2008	58.127	12.165	86,95	1.825	13,05	13.990	24,07
30/06/2009	63.630	11.610	86,59	1.798	13,41	13.408	21,07
31/12/2009	64.791	12.376	86,72	1.895	13,28	14.271	22,03
30/06/2010	68.258	12.058	85,42	2.058	14,58	14.116	20,68
31/12/2010	67.961	12.110	85,44	2.064	14,56	14.174	20,86
30/06/2011	67.394	11.508	83,60	2.257	16,40	13.765	20,42
31/12/2011	66.897	11.700	83,80	2.261	16,20	13.961	20,87
30/06/2012	66.528	10.979	82,69	2.299	17,31	13.278	19,96
31/12/2012	65.701	11.557	83,70	2.251	16,30	13.808	21,02
30/06/2013	66.028	11.579	84,35	2.148	15,65	13.727	20,79
31/12/2013	62.536	12.268	84,34	2.278	15,66	14.546	23,26
30/06/2014	58.092	11.735	83,23	2.364	16,77	14.099	24,27
31/12/2014	53.623	12.226	84,03	2.324	15,97	14.550	27,13

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica

Corsi professionali nel semestre
Serie storica semestrale degli anni: 1992 - 2014

Periodo di rilevazione	Detenuti presenti alla fine del semestre	Corsi attivati			Corsi terminati			
		N° corsi attivati	Detenuti iscritti	% iscritti su presenti	N° corsi terminati	Detenuti iscrittti	Detenuti promossi	% promossi su iscritti ai corsi terminati
I sem.92	44.424	230	3.697	8,32	133	1.724	631	36,60
II sem.92	47.316	205	2.998	6,34	83	979	479	48,93
I sem.93	51.937	241	3.604	6,94	105	1.393	752	53,98
II sem.93	50.348	256	3.239	6,43	94	1.088	595	54,69
I sem.94	54.616	289	3.707	6,79	158	1.986	975	49,09
II sem.94	51.165	274	3.702	7,24	132	1.501	765	50,97
I sem.95	51.973	289	4.011	7,72	168	2.097	1.039	49,55
II sem.95	46.908	283	3.619	7,72	135	1.603	797	49,72
I sem.96	48.694	310	4.063	8,34	174	1.981	928	46,85
II sem.96	47.709	237	2.961	6,21	144	1.724	882	51,16
I sem.97	49.554	288	4.008	8,09	136	1.719	919	53,46
II sem.97	48.495	278	3.383	6,98	126	1.509	1.053	69,78
I sem.98	50.578	306	4.038	7,98	137	1.635	1.001	61,22
II sem.98	47.811	281	3.705	7,75	117	1.466	1.043	71,15
I sem.99	50.856	240	2.959	5,82	121	1.407	873	62,05
II sem.99	51.814	256	3.018	5,82	144	1.859	1.192	64,12
I sem.00	53.537	292	3.624	6,77	186	2.138	1.556	72,78
II sem. 00	53.165	255	3.598	6,77	156	1.810	1.237	68,34
I sem. 01	55.393	353	4.235	7,65	252	2.971	1.926	64,83
II sem. 01	55.275	246	2.892	5,23	192	2.167	1.459	67,33
I sem. 02	56.277	364	4.461	7,93	199	2.324	1.617	69,58
II sem. 02	55.670	311	3.802	6,83	163	1.933	1.337	69,17
I sem. 03	56.403	361	3.879	6,88	266	3.030	1.706	56,30
II sem. 03	54.237	223	2.688	4,96	211	2.435	1.684	69,16
I sem. 04	56.532	367	4.132	7,31	274	3.236	2.189	67,65
II sem. 04	56.068	305	3.760	6,71	220	2.615	1.691	64,67
I sem. 05	59.125	309	3.541	5,99	213	2.567	1.803	70,24
II sem. 05	59.523	295	3.417	5,74	215	2.416	1.699	70,32
I sem. 06	59.523	316	3.569	6,00	231	2.847	1.909	67,05
II sem. 06	39.005	213	2.227	5,71	162	1.877	1.143	60,90
I sem. 07	43.957	317	3.667	8,34	168	1.975	1.261	63,85
II sem.07	48.693	239	2.798	5,75	158	2.474	1.209	48,87
I sem. 08	55.057	293	3.570	6,48	180	2.219	1.568	70,66
II sem. 08	58.127	224	2.959	5,09	223	2.812	1.997	71,02
I sem 09	63.630	351	3.864	6,07	208	2.622	1.830	69,79
II sem 09	64.791	278	3.228	4,98	228	2.624	1.915	72,98
I sem 10	68.258	297	3.584	5,25	207	2.657	1.898	71,43
II sem 10	67.961	279	3.592	5,29	228	2.670	2.178	81,57
I sem 11	67.394	279	3.508	5,21	149	1.952	1.355	69,42
II sem 11	66.897	211	2.434	3,64	142	1.707	1.368	80,14
I sem 12	66.528	237	2.974	4,47	179	2.254	1.684	74,71
II sem 12	65.701	267	2.983	4,54	212	2.340	1.972	84,27
I sem 13	66.028	251	2.989	4,53	173	2.109	1.711	81,13
II sem 13	62.536	165	1.791	2,86	145	1.688	1.303	77,19
I sem 14	58.092	217	2.342	4,03	139	1.524	1.162	76,25
II sem 14	53.623	214	2.598	4,84	157	1.888	1.456	77,12

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica



BOLLETTINO UFFICIALE
della Regione Puglia

Direzione e Redazione: Lungomare Nazario Sauro, 33 - 70121 Bari
Tel. 080 540 6316 / 6372 / 6317 - Fax 080 540 6379
Sito internet: http://www.regione.puglia.it
e-mail: burp@pec.rupar.puglia.it - burp@regione.puglia.it

Direttore Responsabile **Dott.ssa Antonia Agata Lerario**

Autorizzazione Tribunale di Bari N. 474 dell'8-6-1974
S.T.E.S. s.r.l. - 85100 Potenza