

## Habeas corpus e garanzie

### Eventi rilevanti ed episodi di discriminazione e violenza

#### Anni 2012- 2013 I dati sulla popolazione carceraria

- Il quadro normativo attuale dimostra che il dovere di limitazione nella previsione di misure restrittive della libertà sia spesso violato dal legislatore, con la tendenza crescente alla moltiplicazione delle sanzioni detentive anche per reati privi di offensività a terzi, con il risultato di un incremento esponenziale dei detenuti presenti in carcere, passati - secondo le stime del Ministero - dai 35.469 del giugno 1991 (con un 15, 13 % di detenuti stranieri) ai 55.275 del 2001 (con 29,5 % di stranieri), ai 65.886 del maggio 2013 (con il 31,4% di stranieri); quota lievemente ridottasi al 31 agosto (64.835 presenze), probabilmente per effetto delle misure deflattive contenute nel d.l. 78/2013, entrato medio tempore in vigore.

Le sole flessioni significative nella quota delle presenze si registrano in corrispondenza dell'emanazione di (rari) provvedimenti di clemenza (a seguito dell'emanazione dell' "indulto di cui alla l. 207/2003 le presenze si sono ridotte del 2, 57%, mentre a seguito dell'approvazione dell'indulto di cui alla l. 241/2006 si registra un decremento del 34,5%)- o comunque di norme volte a contenere il ricorso alla custodia cautelare (in corrispondenza dell'entrata in vigore della l. 332/95, c.d. legge Biondi, si registra infatti un decremento dell'8,3% delle presenze; meno importante, ma comunque significativo, l'impatto deflattivo delle norme volte a estendere la detenzione domiciliare e le misure non custodiali di cui alla l. 190/2010 e al d.l. 201/2011, in corrispondenza delle quali si registra una flessione, nelle presenze, dell'1, 57% e 1, 79%). In questo senso, sarà significativo osservare, in particolare, quali variazioni nelle presenze determinerà l'applicazione del d.l. 78/2013, che segnatamente ha ridotto, sia pure in minima parte, l'ambito di applicazione delle misure custodiali.

- Analizzando i dati attuali, si osserva peraltro che, dei 64.835 detenuti ad oggi presenti negli istituti, solo 39.571 sono definitivi; 12.226 sono non definitivi (dunque presunti innocenti) e 11.785 in attesa, addirittura, del primo giudizio, mentre 1.204 sono internati e 22.878 sono stranieri. Il tutto, poi, a fronte di una capienza regolamentare di 47.040 unità.  
Il rapporto tra detenuti in attesa di giudizio e definitivi - 37% - tra i più alti d'Europa, ove si attesta attorno al 25% in media - è peraltro, nel periodo di riferimento, ridotto sensibilmente per effetto delle disposizioni introdotte dal d.l. 211/2011 per contenere il fenomeno delle “porte girevoli”- ovvero del transito in carcere di soggetti in attesa di giudizio, per un lasso di tempo che si aggira attorno ai 3 o 5 giorni - che è passato dal 27% del 2009 al 13% del 31 ottobre 2012.

Anni 2012-2013 i dati sulla detenzione domiciliare, permessi premio e misure alternative

- Ai numeri appena sopra riportati va aggiunto il numero di coloro che, alla stessa data, risultano in stato di detenzione domiciliare, ovvero 10.670, di cui quasi un terzo (2.894) per effetto della l. 199/2010, che ha appunto portato da 12 a 18 mesi il residuo di pena che consente l'operatività della misura alternativa. Rilevante è l'ambito di applicazione dell'affidamento in prova, che nel primo semestre 2013 ha interessato 11.212 condannati, di cui 59 affetti da aids e 3.334 tossico/alcool-dipendenti. Minore è invece l'ambito di applicazione della semilibertà, che concerne solo 912 soggetti nel periodo di riferimento, la maggior parte dei quali (853) proveniente dallo stato di detenzione, a fronte di soli 59 dallo stato di libertà.
- Questo è indubbiamente uno degli aspetti sui quali si dovrebbe incidere maggiormente, potenziando il ricorso alle misure alternative, alcune delle quali da trasformare direttamente in sanzioni principali suscettibili di irrogazione, dunque, dal giudice di cognizione, come prevede lo stesso d.d.l. sulle pene detentive non carcerarie (AS 925), attualmente all'esame delle

Camere.

- Inoltre, sono troppo pochi i permessi premio concessi ai detenuti: nel 2012 solamente 25.275, mentre questi benefici rappresentano “il primo passo del percorso di reinserimento sociale” e dunque anche non solo il reale presupposto di legittimità della pena ma anche la condizione necessaria per prevenire la recidiva.
- Parimenti poco rilevante è il ricorso a sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, per le quali si registrano solo 10 applicazioni per la semidetenzione e 191 per la libertà controllata (rispettivamente: 17 e 314 nel primo semestre 2013; 8 e 164 nell'intero 2012). Più ampio è il ricorso al lavoro di pubblica utilità, consistente nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività, in sostituzione della pena detentiva (anche della permanenza domiciliare irrogata dal giudice di pace) o anche della pena pecuniaria, limitatamente, però, alla guida in stato di ebbrezza. Le applicazioni dell'istituto per violazione del codice della strada rappresentano la stragrande maggioranza: 4.052 a fronte di sole 284 negli altri casi (reati di competenza del giudice di pace o violazioni del testo unico sugli stupefacenti).

Anno 2013 la carcerizzazione per tipologia di reato

- Esaminando, poi, le statistiche relative alla presenza di detenuti per titolo di reato, si evince come gran parte delle condanne alla reclusione riguardano delitti spesso privi di reale offensività a terzi, dunque di mero pericolo (come nel caso dei reati associativi) o di mera inottemperanza, se correlati a un particolare status dell'autore (segnatamente, lo straniero irregolare). Ciò, a dimostrazione del potenziale “carcerogeno” di determinate discipline, in particolare di quelle sull'immigrazione e sugli stupefacenti, la violazione delle quali rappresenta la principale causa di detenzione nel nostro Paese (sul punto, si apprezza particolarmente l'attenuazione del trattamento sanzionatorio previsto per gli illeciti minori in materia di stupefacenti dal d.l. 164/2013).

## Anno 2103 Modalità illegittime di applicazione delle misure limitative della libertà

- A fronte di tali dati, peraltro, si sono registrate anche prassi e modalità di applicazione delle norme che regolano l'esecuzione delle misure limitative della libertà spesso illegittime, come potrà evincersi dal capitolo relativo ai diritti nella privazione della libertà. Numerosi sono stati i casi di violenze fisiche e morali perpetrate nei confronti di detenuti (e internati), che non di rado ne hanno determinato (più o meno direttamente) la morte. Un, sia pur limitato, miglioramento nelle modalità di esecuzione della pena sotto il profilo trattamentale, si registra invece con la valorizzazione della sorveglianza dinamica, ovvero di un particolare sistema di gestione della vita in carcere tale da "assicurare l'ordine all'interno degli istituti, senza ostacolare le attività trattamentali", in base a una individualizzazione delle esigenze di sicurezza e a un più ampio ricorso al sistema della sorveglianza a vista, così da favorire il più possibile l'uscita dei detenuti dalle celle e da valorizzare il concetto di "carcere aperto" sancito dall'art. 6 della legge 354/1975 (cfr., da ultimo, la circolare del 18.7.13 del D.a.p.). Secondo le direttive indicate dalla Raccomandazione Ree 2006 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa "le misure di sorveglianza applicate ai singoli detenuti devono", infatti, "corrispondere al minimo richiesto per garantire la sicurezza della loro detenzione. La sorveglianza garantita tramite sbarramenti fisici e altri mezzi tecnici deve essere completata da una sorveglianza dinamica garantita da membri del personale di vigilanza che conoscano bene i detenuti". Di qui l'esigenza, richiamata dalla circolare, di fare della "conoscenza del detenuto il fulcro su cui deve poggiare qualsiasi tipo di intervento tratta mentale o securitario adeguato". Sarà dunque utile verificare se l'attuazione di tali principi consentirà effettivamente una minimizzazione del ricorso a misure di sicurezza coercitive, così da consentire un'effettiva promozione del contenuto trattamentale della pena.

- Quanto, poi, all'illegittimità in sé della detenzione (nell'an, cioè, prima ancora che nel quomodo), da una ricerca condotta da Eurispes e dalle Camere penali risulterebbe una media annua di circa 2.500 domande di risarcimento per ingiusta detenzione, di cui quasi un terzo (800) vengono, mediamente, accolte. Non risultano, invece, dati specifici sul risarcimento da detenzione illegittima.

#### Anno 2013 Misure amministrative di sicurezza

- Per quanto concerne, poi, le limitazioni della libertà applicate a titolo di "misure amministrative di sicurezza" (come le definisce il nostro codice penale), a fronte di 1.204 internati, la sola misura di sicurezza non detentiva applicata sembrerebbe essere la libertà vigilata (ossia la più afflittiva: 3.786 casi nel primo semestre 2013, quasi mille in più rispetto all'anno precedente), che non di rado viene applicata addirittura a fine pena, quasi fosse una sua prosecuzione.
- Rispetto agli internati, poi, si è registrato spesso - come dimostra la Relazione della Commissione d'inchiesta sul servizio sanitario nazionale del Senato- l'ingiustificato ricorso alla contenzione, peraltro in assenza di una disciplina specifica che ne regolamenti presupposti, limiti, condizioni di ammissibilità e garanzie (anche sotto il profilo del vaglio giurisdizionale).

#### Anno 2013 Misure di prevenzione personali

- Assai rilevante è, infine, l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione personali, disposte in ben 394 casi nei soli primi sei mesi del 2012 (secondo l'ultima rilevazione disponibile), di cui ben 367 nella forma della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno e solo 27 della sorveglianza speciale semplici.
- Tali dati non tengono comunque conto della particolare misura di prevenzione personale disposta per i soli cittadini stranieri o comunitari (nella forma dell'espulsione o, rispettivamente, dell'allontanamento adottati sul presupposto degli indizi

di pericolosità sociale), che risulta peraltro di applicazione tutt'altro che infrequente.

Analizzando la serie storica relativa al periodo 2008-2012, si registra peraltro un generale incremento dei casi di applicazione delle misure di prevenzione personale, passati dai 781 provvedimenti del 2008 agli 859 del 2009, agli 871 del 2011 fino, appunto, ai 394 del solo primo semestre del 2012.

## Raccomandazioni

1. Promuovere un percorso di ampia depenalizzazione in particolare in tema di stupefacenti e immigrazione che rappresentano la causa principale del sovraffollamento penitenziario.
2. Limitare le sanzioni detentive ai soli delitti più gravi, offensivi di beni giuridici primari nella gerarchia costituzionale, e rispetto ai soli soggetti per i quali possa sostenersi una prognosi di pericolosità.
3. Ampliare la tipologia e la sfera di applicazione delle misure alternative alla detenzione, prevedendone altresì la trasformazione (almeno parziale) in sanzioni principali (dunque da irrogarsi direttamente da parte del giudice di cognizione), a fronte di una generale estensione delle misure interdittive, da prevedersi anch'esse quali pene principali.
4. Diminuire il ricorso alla custodia cautelare in carcere ed eliminare i casi di arresto in “flagranza differita”, riducendo alle sole ipotesi più gravi le fattispecie di arresto obbligatorio.
5. Escludere la possibilità di ingresso in carcere delle madri (e dei padri, ove la madre non possa assisterli) di figli in età (almeno) prescolare, ammettendone la limitazione della libertà in luoghi diversi dal domicilio esclusivamente in casi eccezionali e comunque in strutture, quali gli Icam o le case-famiglia protette, realizzate in spazi esterni ai penitenziari, con sistemi di sicurezza non riconoscibili ai bambini e gestite da personale specializzato.
6. Escludere i soggetti non imputabili (e semi-imputabili) dall'ambito di applicazione delle misure di sicurezza personali, riconducendone le funzioni specialpreventive nell'ambito dell'esecuzione della pena, valorizzandone così l'efficacia rieducativa.

7. Estendere l'obbligo di convalida giurisdizionale ai trattamenti sanitari obbligatori non ospedalieri, previa attribuzione al giudice di più pregnanti poteri di valutazione in sede di convalida. Limitare e progressivamente abolire il ricorso alla contenzione fisica nei confronti dei malati mentali.
8. Ridurre fortemente le misure di prevenzione personali, limitandone le conseguenze indirette (di carattere interdittivo, sanzionatorio etc.).
9. Limitare alle sole ipotesi di grave pericolosità sociale le espulsioni a titolo di misure di prevenzione, rendendole soggette a un più penetrante vaglio giurisdizionale. In questo quadro, dovrebbe essere limitato ai soli casi di accertata pericolosità sociale del condannato, per reati di particolare gravità, l'istituto dell'espulsione a titolo di misura di sicurezza.
10. In vista di un completo superamento del sistema dei Centri di identificazione ed espulsione, ridurre a 40 giorni, eventualmente prorogabili di altri 20 nel solo caso di momentanea indisponibilità del vettore, il limite massimo di detenzione amministrativa degli stranieri. Si dovrebbe, comunque, prevedere un vaglio giurisdizionale qualificato sul relativo provvedimento, rendendo in ogni caso residuali le ipotesi in cui si ammette il trattenimento. Si dovrebbero prevedere, inoltre, procedure e istituti che consentano di monitorare le condizioni di trattenimento.