

## MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio  
 concernente la concessione di un credito di fr. 350.000.—  
 per l'acquisto del terreno necessario alla costruzione  
 del nuovo penitenziario al Piano della Stampa, Comune di Cadro

(del 29 maggio 1962)

*Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,*

Il decreto legislativo che sottoponiamo al vostro esame costituisce il primo passo sulla via della definitiva soluzione dell'ormai annoso problema del nuovo penitenziario cantonale. La necessità di sostituire l'attuale vetusta casa di pena, costruita verso il 1880 grazie a un lascito dei fratelli Ciani, con un più adeguato stabilimento carcerario, è infatti da parecchi lustri presente alla mente della autorità competente. Riteniamo utile, a questo proposito, far seguire un riepilogo dei progetti via via preparati e discussi, il quale varrà senza dubbio a meglio illuminare la questione che ora ci occupa :

*Cronistoria dei vari progetti*

1921 Il Consiglio di Stato decide di mutare « l'antiquato sistema di segregazione cellulare con limitati opifici interni in un istituto di sistema colonia agricola nel quale il servo di pena lavora all'aperto e in comune ». Contro il relativo decreto viene però promosso un referendum, e il popolo ticinese, a grande maggioranza, respinge il progetto. Il voto negativo non viene interpretato come una condanna della proposta riforma, ma come un'opposizione al previsto trasferimento dei detenuti, nell'attesa della costruzione della nuova casa penale, in penitenziari d'oltre San Gottardo. In quella circostanza hanno cioè il sopravvento considerazioni di natura politica, etica, umanitaria e pratica.

1935 Il Dipartimento di giustizia riprende in esame il problema, avviando contatti con le autorità comunali di Lugano, anche in vista della costruzione di un nuovo palazzo di giustizia. Viene raggiunto un accordo: lo Stato si impegna ad aprire un concorso di idee per la riattazione del pretorio; il Municipio prende l'assunto di fare proposte circa l'ubicazione della nuova casa penitenziaria e il terreno su cui deve essere edificata. Il Cantone emana il bando di concorso e sceglie regolarmente uno dei progetti presentati, iniziando inoltre gli studi per la riforma carceraria. Fa anche preparare un progetto di massima del nuovo penitenziario. Le autorità comunali non rispettano invece gli accordi e, nonostante varie sollecitazioni, rimangono inattive.

1939 Il Consiglio di Stato riprende lo studio del problema e presenta al Gran Consiglio un nuovo messaggio, proponendo in particolar modo :

- a) di scegliere un terreno sito nella zona che va da Lodrino a Gudo;
- b) d'essere autorizzato a far allestire il progetto per la costruzione degli edifici e l'organizzazione della colonia agricola.

- 1940 Il Gran Consiglio sceglie il terreno del demanio statale di Gudo e autorizza il Governo a far allestire i progetti, votando all'uopo i crediti necessari.
- 1941 E' approvata dal Gran Consiglio la creazione di una colonia penitenziaria cantonale costituita di un penitenziario, di una casa di rieducazione al lavoro e di un istituto minorile.
- 1942 I progetti e i preventivi riguardanti i tre stabilimenti penali sono trasmessi, per approvazione e la concessione del sussidio, dal Consiglio di Stato alle Autorità federali. Gli eventi bellici e la penuria di materiale da costruzione fanno però sospendere ogni decisione.
- 1946 Il Dipartimento federale di giustizia solleva diverse pregiudiziali, osservando in special modo :
- a) d'essere nettamente contrario alla costruzione dell'istituto per minorenni nella stessa località dove dovrebbero essere edificati il penitenziario e la casa di rieducazione al lavoro ;
  - b) che qualora, in deroga alle norme del C. P. S., fosse eccezionalmente ammessa la costruzione nella medesima zona della casa penitenziaria e di quella di rieducazione, quest'ultima dovrebbe venire a trovarsi molto lontano dall'altra, essere sottoposta a una direzione speciale ed avere un esercizio quasi del tutto separato ;
  - c) che il sussidio sarà proporzionato al modo in cui verranno adempiute le condizioni stabilite dalle Autorità federali.
- 1947 La Commissione della Gestione prende atto delle dichiarazioni del direttore del Dipartimento di giustizia, dalle quali risulta che il problema del penitenziario deve essere riesaminato alla luce dei suggerimenti delle Autorità federali. Propone pertanto il rinvio del messaggio al Consiglio di Stato e la sollecita presentazione di un nuovo progetto aggiornato.
- 1948 I progetti, vista la decisione della Commissione della Gestione, vengono abbandonati, e si decide :
- 1) di rinunciare alla costruzione dell'istituto per minorenni a Gudo e di mantenere invece la casa di rieducazione al lavoro nell'ambito della colonia, possibilmente sotto un'unica direzione e con alcuni servizi in comune con il penitenziario ;
  - 2) di far ristudiare i progetti (senza tuttavia modificare l'ubicazione), alla ricerca di una soluzione in grado di conciliare le esigenze dell'Autorità federale con le possibilità finanziarie del Cantone ;
  - 3) di valersi dell'opera di uno specialista, scelto nella persona del dott. ing. Carlo Vittorio Varetti, ispettore generale tecnico del Ministero italiano di grazia e giustizia.
- 1951 Con la collaborazione dell'accennato specialista italiano, gli arch. Jäggi, Cavadini e Bernasconi presentano il 22 aprile 1951 un nuovo progetto riguardante :
- a) lo stabile del penitenziario ;
  - b) la casa di rieducazione al lavoro ;
  - c) le costruzioni includenti la sezione femminile e i servizi centralizzati, quali la cappella, la cucina, la lavanderia e la palestra.
- Spesa preventivata : Fr. 4.588.713,30 ; arredamento locali, officine, acquisto altro terreno, costruzione nuovi fabbricati rurali : Fr. 1.032.728,—.

L'ampiezza del progetto e il rilevante costo dell'opera non mancano di preoccupare il Consiglio di Stato. I Dipartimenti federali interessati, pur approvando in linea generale il progetto, propongono di risolvere il problema con mezzi più modesti.

1954 Il 30 marzo le Autorità federali approvano il progetto del 22 aprile 1951, che è stato nel frattempo modificato e ridotto. Esse assicurano in pari tempo la concessione del sussidio massimo previsto dalla legge.

1955 Il Consiglio di Stato presenta il 23 novembre un nuovo messaggio concernente la creazione della colonia penitenziaria di Gudo e lo stanziamento dei crediti necessari.

Costo dell'opera : Fr. 4.267.161,— (Fr. 1.587.345,— sono a carico della Confederazione).

La capienza totale della colonia (escluso, quindi, il carcere pretoriale) è prevista in 169 posti, così ripartiti :

penitenziario	32
casa di rieducazione al lavoro	130
sezione femminile	7

1956 Il messaggio viene esaminato dalla Commissione della Gestione, che all'unanimità stima il progetto ancora esagerato e sproporzionato ai reali bisogni del Cantone.

Il direttore del Dipartimento di giustizia, on. Soldini, accetta le conclusioni commissionali, preannunciando un riesame dell'intero problema e la presentazione di un messaggio complementare.

1957 Il 4 novembre, nel corso della sessione autunnale del Gran Consiglio, il Consiglio di Stato ritira il messaggio.

#### *Nuovi concetti informativi*

Il progetto ritirato dal Consiglio di Stato nel novembre 1957 si ispirava ai principi della colonia penitenziaria agricola. Quando fu elaborato, i grandi stabilimenti penitenziari di tipo agricolo di Witzwil e di Bellechasse influenzavano in modo preponderante, anche per merito dei favorevoli risultati economici da loro ottenuti, le teorie del momento, che nel campo penitenziario andavano evolvendo verso i moderni concetti della prevenzione individuale e della prevalente importanza della funzione emendativa della pena. Era quindi nella natura delle cose che il Governo si orientasse verso il demanio di Gudo, che offriva ottime possibilità per l'attuazione di una colonia penitenziaria agricola.

Il progetto attualmente allo studio del Dipartimento di giustizia parte invece da presupposti sostanzialmente diversi, e tiene ampiamente conto delle argomentazioni a suo tempo fatte dalla Commissione della Gestione. E' stato innanzitutto abbandonato il carattere essenzialmente agricolo della casa di pena, in considerazione del fatto che la scienza e l'esperienza penitenziaria, come già sottolineava del resto il messaggio n. 566 del 23 novembre 1955, hanno progredito verso soluzioni a carattere misto, agricolo-artigianale.

Le particolari condizioni dell'agricoltura ticinese e la crescente industrializzazione della nostra economia sconsigliano d'altra parte la grande azienda agricola a ciclo completo, rendendo maggiormente opportuna, nel quadro del progettato penitenziario, una limitata produzione orticola capace il più possibile di soddisfare i bisogni interni, rendendo in tal modo la casa di pena, da questo lato, autosufficiente. Riteniamo per converso che sia necessario dare il massimo sviluppo ai laboratori, in modo da offrire al carcerato un numero di scelte che

possano permettergli di orientarsi secondo le sue migliori inclinazioni e le sue effettive capacità.

Altro fatto nuovo, di notevole importanza, è il sostanziale mutamento, in via di attuazione, delle disposizioni del Codice penale svizzero che regolano l'esecuzione delle pene e delle misure; disposizioni alle quali tutti gli istituti penitenziari svizzeri avrebbero dovuto adeguarsi entro il corrente anno, ma che sono rimaste pressochè lettera morta, avendo via via l'esperienza dimostrato che altri avrebbero dovuto essere i criteri regolatori. Ciò ha indotto le Autorità federali a promuovere una revisione del C. P. S., la quale è tuttora allo studio, ma tende decisamente ad orientarsi verso quest'ultimi criteri, dei quali, giusta le istruzioni del Dipartimento federale di giustizia, si deve appunto tener conto nell'allestimento di nuovi progetti.

La revisione del C. P. S. è caratterizzata da due concetti di particolare rilievo:

- 1) La separazione dei carcerati non più secondo il genere della pena (reclusione, detenzione, arresto), ma tra primari e recidivi; e ciò allo scopo di evitare contatti tra elementi pericolosi e perversi e individui ancora recuperabili (pericolo che il penitenziario diventi la scuola del crimine);
- 2) un'ancora più spiccata individualizzazione della pena, che è considerata soprattutto nella sua componente emendativa, tendente in primo luogo a una "risocializzazione" del carcerato. Si può dire che oggi il concetto di ritorsione, insito nel tradizionale diritto penale, è stato abbandonato e sostituito con quello del ricupero sociale del delinquente. All'irrogazione di una sanzione a carattere afflittivo, con l'intento di ristabilire un ordine che il delinquente ha turbato con la sua azione delittuosa, si preferisce l'adozione di misure che, pur rivestendo sempre un carattere punitivo più o meno spiccato, tendono però in prima linea a rendere il meno improbabile possibile il suo riadattamento sociale. Si punisce non « perchè il delinquente ha sbagliato », bensì « affinché non sbagli più in avvenire ». L'esecuzione della pena diventa così più duttile e il direttore del penitenziario ha più ampia facoltà di adeguarne l'attuazione alle reazioni e alle buone disposizioni dimostrate dal condannato.

I previsti nuovi articoli di legge appaiono più realistici e maggiormente aderenti alle concrete possibilità di riadattamento sociale del carcerato. L'art. 43 ammette ad esempio la possibilità di inviare il condannato a lavorare fuori della casa di lavoro, limitandola però a coloro che non hanno compiuto ancora i trent'anni. L'esperienza ha infatti dimostrato che oltre questa età le possibilità di una rieducazione al lavoro sono pressochè illusorie. Occorre anche rilevare che il Dipartimento federale di giustizia sta studiando l'opportunità di introdurre nel Codice penale, approfittando della revisione in corso, una nuova categoria di delinquenti, quella cioè dei « giovani adulti », che va dai 18 ai 25 anni. I provvedimenti previsti per questa categoria di condannati possono protrarsi fino ai 30 anni compiuti.

#### *Ragioni e vantaggi della scelta fatta*

Sulla scorta di queste mutate premesse, il Dipartimento cantonale di giustizia riesaminò e rielaborò i precedenti progetti, giungendo alla conclusione che la zona di Gudo non può più entrare in linea di conto, e che una soluzione dovrebbe essere cercata nelle immediate vicinanze di Lugano. A determinare questa decisione contribuirono le considerazioni che qui di seguito vengono prospettate.

Le statistiche concernenti la popolazione dell'attuale penitenziario, rimaste in complesso stazionarie dal 1955 a oggi (24 condannati presenti il 31 dicembre 1955; 27 presenti alla fine del 1961), indicano un fabbisogno per le due future sezioni del penitenziario (primari e recidivi) di 30-35 posti.

A questo numero vanno però aggiunti anche i posti da riservare a un terzo degli internati amministrativi della Valletta di Mendrisio, dato che questa sezione dell'Ospedale neuropsichiatrico, secondo il parere del direttore dell'Istituto e in ossequio alle raccomandazioni della Commissione della Gestione e di questo Gran Consiglio, deve essere sfoltita e riportata alla sua primitiva funzione di casa di cura e ricovero per gli alcoolizzati (ciò che varrà a porre rimedio a una preoccupante promiscuità che impedisce ogni efficace terapia). La popolazione della Valletta, che attualmente tocca punte massime di poco superiori a 80 internati, verrebbe così ridotta ad una cinquantina di persone, il che, riferito ai locali disponibili, può essere considerato un *optimum*.

La capienza dello stabilimento, considerata anche la necessità di attribuire 14 posti alla sezione femminile, dovrebbe perciò essere di circa 80 posti.

Bisogna tuttavia tener presente anche il carcere pretoriale di Lugano, il quale era stato inizialmente previsto nel seminterrato del costruendo palazzo di giustizia. Esso è ora associato al penitenziario e funge in pratica da carcere preventivo cantonale, dato che le prigioni degli altri distretti sono piuttosto rudimentali e non dispongono di un adeguato personale. Proprio per quest'ultima ragione, quando la carcerazione preventiva si protrae per un tempo relativamente lungo a cagione di un'istruttoria particolarmente complessa e laboriosa, i prevenuti vengono, di regola, trasferiti a Lugano. Un fatto, questo, che rende necessaria una riserva di posti aggirantesi sulla cinquantina.

Se il carcere pretoriale fosse creato nel seminterrato del palazzo di giustizia, si sarebbe quindi costretti a preparare un secondo piccolo penitenziario, necessitante anch'esso di un appropriato personale di custodia. Precise esigenze economiche e pratiche consigliano perciò il mantenimento della formula attuale, vale a dire l'accentramento in un solo istituto carcerario (diviso, però, in sezioni nettamente separate) del penitenziario vero e proprio e del carcere pretoriale del distretto di Lugano. Le tappe della costruzione del nuovo palazzo di giustizia potranno in tal modo essere ridotte a due, con una minor spesa di circa mezzo milione di franchi. L'eliminazione del terzo corpo dell'edificio consentirà per di più a risolvere il problema dei posteggi da destinare alle automobili dei magistrati, dei funzionari ed impiegati, e del pubblico (vedi, a questo proposito, il messaggio 12 gennaio 1962 del Dipartimento delle pubbliche costruzioni).

La soluzione dianzi descritta presuppone com'è ovvio che il nuovo penitenziario sorga in prossimità della città, al fine di renderlo agevolmente raggiungibile dal palazzo di giustizia. Questa logica conclusione fu approvata, previo esame di tutti i dati del problema, da una commissione interdipartimentale appositamente costituita, nella quale erano rappresentati i Dipartimenti di giustizia, delle pubbliche costruzioni, degli interni, delle finanze e delle opere sociali. Le decisioni di questa commissione collimarono con quelle del Dipartimento di giustizia anche per quanto concerne la proposta di scegliere una regione sita a nord di Lugano, e denominata Piano della Stampa. Preventivamente messa a parte del progetto, la Commissione della Gestione non mancò dal canto suo, nel corso di un sopralluogo, di approvare l'impostazione data alla questione. Pure consenzienti si dichiararono i magistrati dell'ordine penale, che il Dipartimento ritenne di dover interpellare.

I vantaggi che presenta questa ubicazione, ritenuta pienamente idonea, dopo una sosta nella zona, anche da due tecnici del Dipartimento federale di giustizia (dott. Kurt e arch. Wettstein), sono i seguenti :

- a) vicinanza alla città e facile collegamento col costruendo palazzo di giustizia (meno di cinque minuti d'automobile);
- b) probabilità che la zona circostante si sviluppi industrialmente, ma non civilmente (non esiste quindi il pericolo che, in un più o meno remoto futuro,

il penitenziario venga nuovamente a trovarsi al centro di un agglomerato di abitazioni; la vicinanza di eventuali industrie deve invece considerarsi vantaggiosa);

- c) posizione appartata e tranquilla, nonostante la vicinanza della città, e andamento pianeggiante del terreno;
- d) prezzo non eccessivamente elevato.

#### *Superficie necessaria e prezzo d'acquisto*

Per stabilire la superficie necessaria, il Consiglio di Stato diede incarico agli architetti Jäggi, Cavadini e Bernasconi, che già avevano elaborato i piani di Gudo, di allestire un progetto di gran massima, secondo il seguente programma di costruzione:

- 1) sezione prevenuti (carcere pretoriale) e arresti :  
40 celle singole e 3 celle a 3 posti con relativi servizi e passeggi (in totale 49 posti);
- 2) sezione condannati primari :  
30 celle singole con relativi servizi e passeggio;
- 3) sezione condannati recidivi :  
40 celle singole con relativi servizi e passeggio, più 5 celle di rigore nel seminterrato;
- 4) sezione femminile :  
8 celle singole e 2 celle a 3 posti con relativi servizi e passeggio (in totale 14 posti). A questa sezione sarà aggregata l'abitazione delle suore e del personale femminile, nonchè la cucina e i servizi di lavanderia, stireria e ramendo per tutto il penitenziario;
- 5) servizi generali, posti in un edificio amministrativo e comprendenti la direzione, la sala di conferenze per il consiglio di vigilanza, la segreteria, l'archivio, il locale per il capo-sorvegliante, la sala dei colloqui, il magazzino guardaroba per i carcerati e altri servizi.

Sulla base di questo programma e di un progetto schematico allestito dagli architetti, la superficie minima necessaria fu stabilita in circa 30.000 mq. Il Dipartimento di giustizia entrò quindi in trattative con la città di Lugano, proprietaria dei terreni in oggetto (siti in territorio di Cadro), raggiungendo rapidamente un accordo soddisfacente. Il Municipio di Lugano condizionò tuttavia il suo assenso all'acquisto, da parte dello Stato, anche delle particelle di terreno site ad est dell'area prescelta, poichè esse, ad avvenuta costruzione del penitenziario, risultano isolate dai rimanenti terreni di proprietà del Comune, diventando pertanto praticamente inutilizzabili. La superficie da acquistare, conformemente agli elementi forniti dal registro censuario, sale così a circa 42.064 mq., ma in pari tempo il prezzo medio del terreno diminuisce tuttavia da Fr. 10,— a Fr. 7,70 il mq., dato il minor valore delle particelle citate.

Il costo totale del terreno, riservate eventuali differenze che la misurazione sul posto dovesse stabilire, deve essere preventivato in 324.000,— franchi. L'imposta sul maggior valore è a carico del Comune venditore, mentre le spese notarili e di trapasso dovranno essere sopportate dallo Stato. Nel credito richiesto di Fr. 350.000,— sono appunto comprese tali spese, nonchè l'eventuale maggior costo, qualora la misurazione sul posto dovesse comportare un aumento della superficie indicata nel registro censuario. Occorre tuttavia tenere presente che la spesa per l'acquisto del terreno potrà essere naturalmente aggiunta agli importi suscettibili di sussidio da parte della Confederazione.

Il Municipio di Lugano ha presentato in data 19 aprile 1962 al Consiglio comunale un messaggio per chiedere l'autorizzazione alla vendita alle condizioni suindicate.

---

Nel decidere di proporre a codesto Gran Consiglio l'acquisto del terreno accennato di sopra non abbiamo mancato di tener presente, come s'è visto, l'intero problema del penitenziario cantonale, consci della necessità di escogitare una soluzione che, nell'insieme e nei particolari, non si distanzi dalla reale situazione e dagli effettivi bisogni del Paese. La compera ci darà la possibilità di avviare, in stretta collaborazione con le Autorità federali, la preparazione dei piani definitivi della nuova casa di pena, che verrà a trovarsi in un luogo che ha anche il vantaggio di possedere confini naturali ben delimitati, tali da isolarlo dai rimanenti appezzamenti che formano il cosiddetto Piano della Stampa. Siamo quindi certi, tutto sommato, che approvando l'unito decreto legislativo si farà opera utile per il Cantone.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

*Cioccari*

Il Cons. Segr. di Stato :

*Lafranchi*

---

Disegno di

**DECRETO LEGISLATIVO**  
concernente la concessione di un credito di fr. 350.000.—  
per l'acquisto del terreno necessario alla costruzione  
del nuovo penitenziario cantonale in località Piano della Stampa,  
Comune di Cadro

(del . . . . .)

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 29 maggio 1962 n. 1064 del Consiglio di Stato,

*d e c r e t a :*

*Art. 1.* — E' autorizzato l'acquisto del terreno necessario alla costruzione del nuovo penitenziario cantonale nel Comune di Cadro al prezzo di Fr. 7,70 al mq.

*Art. 2.* — A tale scopo è concesso un credito di Fr. 350.000,— che sarà iscritto nella parte straordinaria del bilancio del Dipartimento costruzioni.

*Art. 3.* — Trascorsi i termini per il diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.  
Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.

---